

Direito de ação popular: requisitos especiais, eficiência, eficácia, efetividade e controle social

The right of popular action: Special requirements, efficiency, efficacy, effectiveness and social control

Roberto C.S.G. Caldas¹

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil
robertocsgaldas@uol.com.br

Resumo

O presente artigo objetiva analisar a evolução do contexto de existência dos chamados requisitos especiais ao exercício efetivo da garantia constitucional da ação popular. Examina também os meios de superação interpretativa dos seus obstáculos processuais, objetivando maior eficácia e eficiência para os fins de controle social dos atos administrativos. Nesse sentido, realiza-se uma definição das necessidades de efetividade processual para que seja possível obter um controle social eficaz, eficiente e célere, principalmente à luz do conceito hodierno de cidadania participativa.

Palavras-chave: Direito Administrativo, controle Social, ação popular.

Abstract

This article aims to analyze the evolution of the context of existence of the so-called special requirements for the effective exercise of the constitutional guarantee of popular action. It also examines ways of overcoming their interpretative procedural obstacles, aiming to increase efficiency and effectiveness in the social control of administrative acts. In this sense, the article proposes a definition of the needs for procedural effectiveness in order to make it possible to obtain an effective, efficient and rapid social control, particularly according to today's concept of participatory citizenship.

Keywords: Administrative Law, social control, popular action.

¹ Professor de Direito Administrativo na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Rua Ministro de Godói, 969, Perdizes, 05015-901, São Paulo, SP, Brasil.

Introdução

O presente estudo traduz-se no amadurecimento de ideias desenvolvidas ao longo de muitos anos de meditação (desde o início dos anos 1990), tendo por escopo a verificação evolutiva do contexto de existência dos denominados, pela jurisprudência e doutrina, requisitos especiais ao exercício efetivo do direito à garantia política (constitucional²) da ação popular, bem como de quais as vias de superação interpretativa dos seus obstáculos processuais, de sorte a conferir-lhe, frise-se, enquanto garantia constitucional, a eficácia e eficiência máximas para os fins de controle social dos atos administrativos, facilitando-se, assim, a sua admissibilidade quando da propositura por parte do cidadão.

Eficácia, eficiência e efetividade do processo, além de celeridade processual e acesso à Justiça, são temas recorrentes na atualidade. Os debates sobre questões de direito processual civil se intensificaram em razão do hodierno projeto de lei sobre sua nova codificação pátria, juntamente com uma tendente politização da função jurisdicional, a implicar, cada vez mais, um atuar atualizador do Direito às suas necessidades hodiernas³.

Por isso, passa-se, para tanto, a uma precíua definição das necessidades de efetividade processual para obter-se um controle social eficaz, eficiente e célere (sem abrir-se mão, todavia, da segurança jurídica), principalmente à luz do conceito hodierno de cidadania participativa, permitindo que se contextualize e adapte a ação popular para tolher os desmandos contemporâneos da Administração Pública, atualizando-se hermeneuticamente a Lei nº 4.717/65 em relação à Constituição Federal do Brasil vivida no início do século XXI, o qual é marcado pela incrível velocidade da troca de informações (por meios como *internet*, *fac simile*, etc.) e pelos clamores de uma atividade administrativa permeada, principalmente em seu agir regulatório de concretização das políticas públicas, por princípios de *global governance* como os da propor-

cionalidade, transparência (também referido na literatura pelo anglicanismo *disclosure* e, pela Constituição Federal pátria, como *publicidade* – art. 37, *caput*), *accountability*, consistência (ou coerência) e focalização (também dito foco, orientação ou segmentação), dentre outros.

Assim, a crítica a que se predispõe necessariamente é instrumentalizada e potencializada pelo emprego da interpretação constitucional e legal evolutivo-constitutivista, embasada em conceitos fundamentais ofertados incidentalmente à narrativa empregue, de modo a se ampliar ao máximo as possibilidades de cabimento da ação popular, estabelecendo-se, com precisão, o que se deve entender por seus requisitos especiais⁴.

Dessa maneira, tal análise se dará, em subseqüência, mediante a correta identificação dos documentos realmente essenciais para a propositura da ação popular, distinguindo-os dos indispensáveis à comprovação do direito, como também do contexto em que se deve ter a lesividade e ilegalidade dos atos objurgados, bem assim do momento de sua comprovação, verificando-se e atacando-se posicionamentos jurisdicionais, dentro de um lapso dos últimos 20 anos, que amesquinhem, impeçam ou dificultem essa lídima via de controle social dos atos administrativos por parte daqueles que participam ativamente da *polis*.

O processo como via de consecução da efetividade, eficácia e eficiência do controle social

Ao se tratar da ação popular, jamais se pode perder de vista que seu desempenho, como via de controle social, tem uma forte trava, qual seja, a do acesso à Justiça, ou seja, a de se ter que ingressar no nosso historicamente moroso Poder Judiciário⁵, com todos os custos envolvidos na busca incessante dos meios que abreviem o processo sem prejuízo à sua segurança e dos litigantes, em rumo a uma prestação jurisdicional eficiente (inclusive no que tange à excelência da prestação dos

² O político é identificado como constitucional, vez que a Constituição se consubstancia em uma Carta política. Duverger (1966, p. 1), a seu turno, informa que: "O termo 'instituições políticas' tende progressivamente a ser substituído pela expressão 'direito constitucional', mais utilizada na França e nos países latinos depois do século XIX. Essa evolução meritória semântica acha-se precisada, visto que ela esclarece a noção das instituições políticas e as mudanças de concepção a seu respeito."

³ "A jurisdição é Poder de Estado para distribuir imperium, dizer o direito, num sentido forte, que implica, até, a possibilidade de não aceitar certas decisões tomadas pelo Legislativo. O poder judiciário é um poder político, e há quem diga que seu pleno reconhecimento como tal ocorrerá no século XXI, quando o Judiciário assumir, de vez, a condição de árbitro da política" (Strapazzon, 2009, p. 95-96).

⁴ "[...] A finalidade da atuação jurisdicional não é simplesmente a de fazer findar os processos, mas atuar para que eles alcancem resultado efetivo. De nada adianta a extinção sem resolução de mérito, pois constitui verdadeira frustração e causa de maior prejuízo ao sistema" (Brasil, 2010).

⁵ São de Rui Barbosa as seguintes palavras há muito proferidas como um aviso ao Judiciário pátrio contra uma de suas marcantes qualidades, malgrado negativa, a morosidade: "Nada se leva em menos conta, na judicatura, a uma boa fé de ofício que o vezo de tardança nos despachos e sentenças. Os códigos se cansam de balde em punir. Mas a geral habitualidade e a convivência geral o entretêm, inocentam e universalizam. Destarte se incrementa e desmanda ele proporções incalculáveis, chegando as causas a contar a idade por lustros, ou décadas, em vez de anos. *Mas justiça tardia não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta*. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juizes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinqüente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente. Não sejas, pois, desses magistrados nas mãos de quem os autos penam como as almas do purgatório, ou arrastam sonos esquecidos como as preguiças do mato" (1997, p. 73-74, grifos nossos).

serviços administrativos desempenhados pelos órgãos jurisdicionais) e justa (equitativa), nem sempre capaz de satisfazer as pretensões deduzidas em juízo. Isso, por si só, já tem comprometido sua efetividade como via de controle dos desmandos públicos⁶.

Não bastando isso, a jurisprudência igualmente tem dificultado sobremaneira a admissão das ações populares, criando requisitos especiais inexistentes na sua lei de regência ou, ainda, incrementando os existentes com exigências sobressalentes, mediante interpretação incompatível com seu cunho viabilizador de controle social repressivo e preventivo⁷, de sorte a revelar uma vitanda ineficiência do processo judicial ante a ausência da excelência esperada para as prestações jurisdicionais nas ações populares.

É por isso que, se de um lado, a imprensa nacional é muito eficiente em descobrir e fazer eclodir os escândalos dos desmandos administrativos com os bens públicos (aqui em sentido lato), de outro, tem-se cultivado uma descrença popular nas vias de sua coibição, principalmente as repressivas, ante as grandes dificuldades procedimentais que, com sua morosidade e inefetividade, acabam implicando, em última análise, uma impunidade totalmente nociva à Democracia.

Dessa forma, o processo judicial sob o qual a ação popular deve tramitar precisa ser urgentemente repensado, afastando-se entendimentos tacanhos que, indeferindo de plano a demanda, desnaturam a sua vocação controladora.

Para tanto, faz-se mister, outrossim, aplicar-se a si uma nova definição de cidadão, comprometida com os valores de eficiência, efetividade e eficácia do controle social. É isso que se pretende expor a seguir, mediante o que se extrai de uma interpretação evolutivo-constitutivista.

O conceito hodierno de cidadania aplicável à compatibilização da ação popular com os princípios da eficiência, eficácia e efetividade em termos de controle social

A cidadania, hoje, há de ser vista como participativa, ou seja, em um sentido que permita e facilite uma

intensa participação popular na vida pública, principalmente em exercício ao chamado controle social.

Dessa maneira, deve-se afastar qualquer interpretação que vise a amesquinhar ou pôr obstáculos às vias de controle social, dentre as quais se evidencia a ação popular, garantia constitucional posta ao dispor do cidadão para defesa da *res publica*. O processo, de consequente, tem que ser encarado como um instrumento de realização da justiça social, e não um fim em si mesmo.

A tendência mundial do século XXI quanto às vias de controle social, é de se mencionar, consubstancia-se na busca incessante da sua efetividade, eficácia e eficiência, sendo, esta, primado configurador de um viés do já antigo princípio da boa administração pública.

De consequente, o conceito de cidadania passa pelo de participação popular direta na tomada de decisões estatais e elaboração das políticas públicas do País, controlando sua aplicação de perto, inclusive mediante o emprego de recursos tecnológicos como, *v. g.*, a *internet* (rede mundial de computadores) para a facilitação e acesso às informações.

Em outra oportunidade já se fez referência à dicotomia verificada pela doutrina entre a *cidadania civil e política*, compreendendo os direitos individuais, e a *cidadania social*, que engloba os direitos sociais e econômicos (Caldas, 2010, p. 810-811). Essa corrente doutrinária tem presente que a Constituição brasileira, ao tutelar os direitos transindividuais, em proteção aos direitos humanos de segunda e terceira gerações, o fez acolhendo o homem concretamente considerado na luta por igualdade, dignidade e defesa da vida, dentro de um contexto cuja dinâmica dicotômica entre a garantia de direitos humanos e direitos do cidadão se insere segundo a concepção mais geral e moderna de cidadania civil, política, social e solidária, configurando a sinonímia de um conjunto ampliativo do que se possa ter por direitos humanos (Bertaso, 2003, p. 420-423).

E, à luz dessa mais hodierna dimensão ampliativa de cidadania, obrigatoriamente participativa e controladora, é que se deve ter uma interpretação mais facilitada de antigos institutos de realização de direitos sociais, como é o caso da ação popular. Isso, aliás, já foi há muito

⁶ "Assim, fácil é concluir que o enunciado acesso à justiça é problemático se não vier acompanhado dos elementos qualificadores que viabilizam a sua efetividade, ou seja, o acesso à justiça não é só um enunciado bastante em si mesmo; pelo contrário, tem um conteúdo nuclear específico que deve ser identificado para que o princípio tenha consistência e permita a verificação, nos casos concretos, da sua aplicabilidade ou não, mesmo que não se dê maior realce ao sempre atual problema da efetividade. Nesse raciocínio, o estudo do núcleo mínimo do princípio do acesso à justiça deve analisar pelo menos três facetas igualmente importantes e ao mesmo tempo intercomplementares. São elas: (a) a segurança dos litigantes e do processo; (b) o tempo e os custos exigidos na sua dinamização; (c) a justiça, entendida como potencial de adequação ao equitativo (e não ao meramente normativo); e sua eficácia, isto é, a potencialidade de realizar no mundo dos fatos a força do seu preceito" (Rocha, 2007, p. 70-71).

⁷ "Toda a interpretação deve partir da ideia de que o fim da lei só pode dar uma ordenação racional e teleológica às relações vitais. Isto vale especialmente para as leis processuais, cuja norma deve ser, sobretudo, a adequação do procedimento regulado. Disso se depreende, sobretudo, que tampouco as disposições formais devem ser interpretadas formalmente e que, portanto, nas normas de direito processual não impõem, em princípio, uma interpretação restritiva, nem proibem a analógica" (Rosemberg, 2005, p. 67).

objeto de observação por parte da autorizada doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (1981, p. 233-239), a qual, dizendo respeito aos direitos sociais, asseverou o imperioso direcionamento da interpretação à concreção de uma justiça social efetiva e eficaz: “O respeito à dignidade humana, estampado nos direitos sociais, é patrimônio de suprema valia e faz parte, tanto ou mais que algum outro, do acervo histórico, moral, jurídico e cultural de um povo. O Estado enquanto seu guardião não pode amesquinhá-lo, corroê-lo ou dissipá-lo.”

Com isso, a ação popular somente galgará uma real efetividade se a interpretação de sua lei reguladora for orientada a uma jurisdição cuja tutela prestada também se mostre eficaz, ou seja, capaz de satisfazer a pretensão deduzida em tempo razoável. Tal eficácia, todavia, não depende de uma mudança exclusivamente legislativa quanto ao processo, como se pode pensar, mas de mentalidade dos aplicadores do Direito, principalmente ao realizar a exegese dos institutos processuais a si relacionados (Rocha, 2007, p. 39-40).

Requisitos processuais especiais da ação popular e a equidade judicial

A correta identificação dos requisitos processuais especiais da ação popular passa por uma adequada equidade judicial que garanta a efetividade da jurisdição no trato da coisa pública por meio da ação popular.

É preciso que se tenha presente, dessa forma, a imprescindível flexibilização interpretativa das normas processuais específicas da ação popular, à luz do previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988, a fim de que seus altaneiros valores sociais sejam alcançados quando da identificação mais humana, benigna e racional dos ditos requisitos processuais especiais⁸.

O que se põe é a equidade judicial, ou poder de equidade, consistente em se interpretar as normas processuais de modo mais adequado à efetivação do direito material que, no caso da ação popular, se revela assaz importante por dizer respeito à coisa pública, de todos.

Entende-se que se deve privilegiar o altruísmo do autor-popular, facilitando-se a admissão da ação segundo uma humanização da Justiça, mediante a aplicação, interpretação e integração do Direito Processual Civil pelo magistrado que privilegie os bens jurídicos (de altíssimo valor social) por si tutelados, enquanto um

eflúvio do princípio da dignidade humana, sempre sob os balizamentos da razoabilidade e proporcionalidade ao se dar uma prestação jurisdicional conexa ao direito posto, sem descuidar, ao assim proceder, dos casos de possíveis usos da demanda judicial como forma de vincança política⁹.

Nesse contexto, o primado da dignidade humana é de suma importância, atuando no direito processual civil como vetor exegético dos direitos constitucionais processuais fundamentais, especialmente os pertinentes a um processo efetivo, eficaz e eficiente (no que se insere a celeridade em função da excelência da prestação jurisdicional) (ver Popp, 2009, p. 106-110), assemelhando-se, e muito, à referida interpretação constitucional evolutivo-constitutivista (ver Caldas, 2009, p. 157-171).

E como isso pode ser concretamente realizado, quando do juízo de admissibilidade da ação popular, é o que se passará a verificar abaixo ao se analisar os principais fundamentos que têm levado ao indeferimento *in limine litis* da ação popular, quais sejam, os das ausências de documentos indispensáveis à sua propositura, de lesividade e ilegalidade dos atos administrativos impugnados.

Os documentos indispensáveis e essenciais à propositura da ação popular

Antes de qualquer início de alteração a respeito da documentação que deve instruir a petição inicial para atendimento dos requisitos processuais especiais, quando da propositura da ação popular, é mister que se realize a distinção entre documentos indispensáveis à comprovação do direito e documentos essenciais à propositura da ação.

Com efeito, é da já antiga jurisprudência que se extrai que “[...] documento indispensável à propositura da ação é aquele cuja apresentação com a inicial a lei exige, dado que a prova da existência do ato não pode ser feita por outro meio [sic]” (Brasil, 1976) e que, “[...] para os efeitos previstos em seu art. 284 do CPC, a lei processual não faz distinção entre documentos substanciais e não substanciais. Ao contrário, determina que, não apresentados com a inicial os documentos indispensáveis à propositura da ação, ainda assim o juiz assinará ao autor o prazo de 10 dias para que sejam juntados aos autos. Destarte, só no caso de inobservância

⁸ “A equidade judicial, desse modo, mostra-se essencialmente na flexibilização da norma jurídica no interesse da sua interpretação, resultando na atuação do Juiz, que, entre plúrimas acepções possíveis da mesma regra jurídica, deve escolher aquela que se evidencie mais humana, mais benigna ou mais racional” (Rocha, 2007, p. 76).

⁹ Sobre essa questão da equidade judicial, também dita poder de equidade, a partir de uma interpretação constitucional principiológica que valorize o ser humano como alvo da prestação jurisdicional do Estado, ver: Domingues et al. (2009, p. 158-161).

do preceito em questão ocorrerá o indeferimento da inicial [sic]" (Brasil, 1984 [1983]).

E, por causa disso, é completamente absurda a argumentação de que para se poder propor ação popular o cidadão precise previamente requerer às entidades elencadas no art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.717/65, informações ou certidões, sob pena de sua petição inicial estar, supostamente, contrariando o disposto no art. 283 do Código de Processo Civil e, assim, ser indeferida nos termos do art. 295, I, do mesmo diploma legal¹⁰.

Deve-se, assim, verificar o que dispõe a Lei nº 4.717/65, em seu art. 1º e respectivos §§, tendo-se sempre em mente que a norma é interpretada de forma a que não se obtenham situações insolúveis, absurdas, ou até mesmo inconstitucionais.

O § 4º do art. 1º da Lei que regula a ação popular dispõe que "[...] para instruir a inicial, o cidadão *poderá* requerer às entidades a que se refere este artigo, as certidões e informações que julgar necessárias, bastando para isso indicar a finalidade das mesmas" [sic]. Vê-se da sua redação, cuja transcrição pleonástica ora se dá de forma proposital a enfatizá-la, que ao cidadão é *facultado*, e *não obrigatório*, o requerimento de qualquer informação que julgue necessária à propositura da ação popular, não precisando sequer requerê-la.

O caráter de necessário atribuído a certa informação ou certidão, para os fins de propositura de uma ação popular, fica ao total talante, líbido, livre arbítrio do cidadão, requerendo-a à Administração Pública se, e somente se, o quiser. Para tanto, bastará que indique as suas finalidades.

Esta faculdade legal tem sua razão no reconhecimento incontestado da hipossuficiência de informações técnico-específicas que o administrado possui em face de certos assuntos de natureza administrativa e que, nem por isso, deve-se colocar como obstáculo ao exercício do seu direito de fiscalização dos atos dos administrados públicos pela via da ação popular (art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988), em lídimo controle social reflexo do exercício de democracia participativa.

A Constituição vigente de 1988, mantendo o conceito da Carta Magna anterior, aumentou a abrangência da ação popular para que o cidadão possa ter maiores subsídios quando dela estiver se utilizando para a defesa da *res pública* e dos interesses da coletividade (beneficiária direta e imediata desta ação), regendo suas atitudes pelos princípios gerais que orientam a Administração Pública.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, esse § 4º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 deve ser encarado como uma reiteração ao princípio geral de Direito Público, qual seja, o da *publicidade*, no sentido de salientar o fato de que dele se investe o autor popular, não carecendo sua incidência de expressa previsão normativa, uma vez que decorre do sistema constitucional adotado¹¹.

É cabal a evidência de que a Constituição Federal do Brasil e a Lei ordinária, ao fazerem referência ao princípio da *publicidade* nas normas acima mencionadas, consagraram (como não podia deixar de ser) direitos decorrentes da cidadania¹².

Assim, pelo retroexposto, estando também o cidadão investido da função pública de fiscalização dos atos administrativos, exerce, através da ação popular, não apenas um *direito*, mas um *poder* insculpido no *princípio do controle administrativo* ou *tutela* para, no antigo dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello (1990, p. 37-38), "[...] conformar o comportamento das pessoas auxiliares do Estado aos fins que lhe foram legalmente atribuídos". E, já de longa data, afirma, ainda, que "[...] o controle compreende, ainda, o poder de manter-se a Administração – e, aqui no caso, também o autor-popular – informada sobre o comportamento destes sujeitos, autorizando investigações e, frequentemente, manifesta-se também sob a forma de escolha e destituição de seus dirigentes" (Mello, 1990, p. 37-38), sendo que, quanto ao autor-popular, é a obtenção da condenação do Administrador Público que faz com que ele se torne inelegível, sobretudo nos termos do art. 15, V, da Constituição Federal de 1988.

Nesse diapasão, é de se concluir que as atividades do autor-popular não se opõem ou mesmo se su-

¹⁰ Ora, como consabido, "[...] a prova documental não se esgota com a petição inicial; assim, não há que falar em indeferimento liminar da peça inicial se o documento é suscetível de posterior exibição, eis que prova indispensável não se equiva a documento essencial; ademais, o art. 283 do CPC não tem o alcance de substituir a prova do fato no momento processual próprio" (Negrão *et al.*, 2010, p. 398-399).

¹¹ A atual Carta Magna assegurou expressamente a todos o *direito* à informação e à certidão nos seguintes termos: "[...] todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (sic; art. 5º, XXXIII); e é "[...] a todos assegurada, independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal" (sic; art. 5º, XXXIV, "b").

¹² Segundo há muito já dito por José Afonso da Silva (1991, p. 398), ao utilizar-se do remédio da ação popular, "[...] qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, § único, da Constituição: *tudo poder emana do povo* que exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*. Sob esse aspecto é uma *garantia constitucional política*. Revela-se como uma forma de participação do cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas." Desse entender, aliás, não dissentiu o E. Supremo Tribunal Federal ao, também há muito, decidir, sob a lavra do então Ministro Themistocles Cavalcanti, que "[...] a própria natureza da ação popular, fundada no exercício de um direito público subjetivo em um processo de substituição que investe o autor da ação de certas prerrogativas, facilita a solução da controvérsia [...] levando, e, g., [...] a excluir a hipótese *interna corporis* para admitir um amplo exame da constitucionalidade do ato" (Brasil, 1968).

bordinam às da Administração, visto estar investido das mesmas prerrogativas para fiscalizar aqueles que lidam com a res pública.

Por isso, se é um *direito-poder constitucional*, a lei ordinária nunca, e em hipótese alguma, poderá transformá-lo num dever e numa obrigação condicionante do exercício de outro direito, o de ação popular. Desta maneira, nunca se poderá interpretar as normas dos §§ 4º ao 7º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 de sorte a que imponham como obrigatoriedade o requerimento de informações ou certidões prévias à Administração Pública para que se possa propor a ação popular, porque, além de estarem violando as normas constitucionais dos incisos XXXIII e XXXIV, “b”, do art. 5º, seriam também inconstitucionais por violarem preceito contido no inciso XXXV do mesmo artigo, segundo o qual a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário *qualquer lesão ou ameaça* a direito.

Isso significa que todo e qualquer cidadão tem o direito de acesso ao Poder Judiciário e, portanto, direito de ação (popular) na sua acepção mais ampla, para que este Poder – e somente este – através de uma decisão, possivelmente de eficácia praticamente indestrutível (sentença revestida pela coisa julgada), evite que se substancie a lesão a qualquer um dos bens jurídicos tutelados pela ação popular (art. 5º, LXXIII, CF), afastando a ameaça pelo conhecimento do mérito.

Vale ressaltar que, se fosse simplesmente suprimido o § 4º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, não haveria qualquer tipo de prejuízo a qualquer cidadão em qualquer tipo de direito seu, visto que a própria Carta Magna garante a publicidade dos atos da Administração Pública.

A norma constitucional do inciso XXXIII do art. 5º tem sua aplicação imediata (§ 1º do inciso LXXVII do art. 5º da CF), devendo apenas a lei determinar qual o prazo para que o Poder Público entregue as informações ou certidões requeridas, cumprindo com o princípio da publicidade conforme o art. 37, *caput*, da CF/88.

No caso específico da ação popular, o prazo é de 15 (quinze) dias para o cumprimento do dever da Administração, cujo termo inicial é marcado mediante recibo, caso esta seja a via eleita segundo a própria vontade e convicção do cidadão (art. 1º, § 5º, da Lei nº 4.717/65).

Todavia, deve-se frisar que, após a propositura da ação popular, nada impede que o autor ou exerça esse mesmo direito do requerimento de informação ou certidão diretamente à Administração Pública, nos idênticos termos do § 5º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, ou ainda o faça através do MM. Juízo, mediante requerimento de exibição nos próprios autos, de acordo com o art. 22

da Lei nº 4.717/65, *c/c* os arts. 397 e 399, do CPC, além do próprio art. 7º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 4.717/65, que deixa ao arbítrio do MM. Juiz de Direito requerer os documentos que entender necessários para formar o seu livre convencimento e poder julgar a lide motivadamente.

Nesta última hipótese, o prazo é de 15 (quinze) a 30 (trinta) dias para o atendimento, e a Administração Pública será obrigada a prestar, inclusive, as informações que eventualmente até pudesse negar ao cidadão, como nos casos de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 (segredo de justiça), sob pena de, não o fazendo, ser responsabilizada.

Como já se firmou retro, muito mais que um direito o cidadão tem o poder constitucional de se manter informado, não podendo nunca lhe ser vedado qualquer tipo de informação, mesmo que sigilosa. Casos assim só podem ter a maneira de obtenção da informação, ou certidão, regulada pela lei ordinária. É o que se verifica no § 7º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, que reitera a faculdade do cidadão e autor da ação popular pretender as informações sigilosas, regulando sua entrega, caso pretendidas na petição inicial, por meio do MM. Juízo, direto no processo que tramitará em segredo de justiça até o trânsito em julgado da sentença condenatória, mediante requisição deste, visto ser uma prova destinada ao seu juízo e convencimento para um julgamento fundamentado da lide.

Destarte, em face de tudo que se argumentou acima, os §§ 4º, 5º e 7º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 só podem ser interpretados da seguinte forma:

- (a) o § 4º é um reforço infraconstitucional dado pela lei ordinária aos preceitos dos incisos XXXIII e XXXIV, “b”, da CF (direito de informação e certidão), que possuem aplicação imediata e autônoma (art. 5º, LXXVII, § 1º, da CF), e aos princípios gerais da Administração Pública da *publicidade* e *tutela* dos quais o autor popular fica investido para exercer o *poder* de fiscalizar a “res” pública;
- (b) caso o cidadão queira exercer o seu *direito-poder* constitucional de pedir informações ou certidões ao Poder Público, fá-lo-á mediante a regulamentação dada pelo § 5º no que tange ao procedimento ser atendido (15 dias após a entrega do requerimento mediante recibo), restando frisado o caráter obrigacional imposto pelo § 5º ao dispor expressamente que “[...] as certidões e informações, [...], DEVERÃO ser fornecidas [...]” (*sic*; grifo nosso);

- (c) o § 6º, por seu turno, dispõe em que hipótese o Poder Público pode se eximir de sua obrigação quando o cidadão tiver exercido o seu *direito-poder* regulamentado pelo § 5º. Só o fará quando, justificadamente, o interesse público impuser sigilo. A regulamentação, então, será dada pelo § 7º, visto que nem neste caso o acesso às informações ou certidões pode ser obstado para o autor-popular;
- (d) havendo a ocorrência de sigilo devido ao interesse público, o cidadão terá acesso às informações ou certidões somente no processo que tramitará em segredo de justiça, mediante a requisição do MM. Juiz de Direito, excetuando-se, conforme prescreve o § 7º, os casos de segurança nacional. Este parágrafo reitera de novo a faculdade e a não obrigatoriedade do requerimento de informação e certidão prévio à Administração Pública por parte do cidadão, visto que seu texto demonstra a completa desnecessidade legal, inclusive das informações ou certidões negadas por sigilo, quando prescreve que “[...] a ação PODERÁ ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas (*sic*; grifo nosso). Isto significa que sequer informações sigilosas por interesse público poderão obstar a propositura de toda e qualquer ação popular.

Na realidade, o único documento essencial à propositura da ação popular é aquele hábil para comprovação da condição de cidadão. Tal documento tem sua exigência legal prevista no § 3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65, ao dispor que “a *prova* da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda” [*sic*].

Acontece, porém, que alguns juízes entendem que não é o bastante a comprovação da condição de cidadão pelo título de eleitor, sendo também necessária a comprovação do pleno gozo dos direitos políticos,

com recibo ou equivalente documento comprobatório do exercício do *direito-dever* de votação nas últimas eleições que precederam a propositura da ação popular¹³.

Entende-se, todavia, que em face da sistemática das normas constitucionais não é preciso que o cidadão comprove estar no pleno gozo dos seus direitos políticos, podendo, inclusive, ter deixado de votar nas últimas eleições. É o que acontece, “v.g.”, com os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, a quem a Constituição de 1988 facultou e não obrigou o voto.

Além disso, aqueles que não votaram e estavam obrigados a fazê-lo podem muito bem justificar a ausência ou simplesmente cumprir a sanção eleitoral mediante o pagamento de multa (pena pecuniária apenas).

Assim, exigir também a comprovação da votação nas últimas eleições, além de ser uma ilegalidade porque o § 3º do art. 1º da Lei nº 4.717/65 só exige o título de eleitor para comprovar a cidadania em juízo, é uma inconstitucionalidade por ferir o direito de ação e até mesmo impor, para alguns, como obrigação uma faculdade constitucional, cabendo ao réu o ônus da prova em contrário¹⁴.

Vale, por fim, ressaltar-se a desnecessidade da prova de muitos dos fatos que envolvem o mérito da demanda de ação popular, visto serem, geralmente, de público e notório conhecimento (ou seja, conhecidos de todos). Aliás, a não-comprovação de fatos públicos e de notório conhecimento é algo ínsito à Teoria Geral das Provas, podendo, apenas, o autor-popular acostar aos autos, se o quiser, exemplares de periódicos ou publicações no intuito único de reiterar o caráter de público e notório do fato (art. 334, I, CPC).

Desta maneira, interpretando a Lei desta forma, estar-se-á contribuindo para facilitar o exercício do *poder* diretamente pelo cidadão e não afastar do Poder Judiciário a apreciação do mérito de relevantes questões por causa de prolongadas discussões de ordem estritamente processual, as quais descaracterizam a necessária urgência no trâmite da ação popular – o mau

¹³ Com efeito, malgrado Pinto Ferreira (1972, p. 44) entenda acertadamente que “Os direitos políticos constituem o conjunto dos direitos de voto e elegibilidade, habilitando ainda o cidadão a uma fiscalização no exercício do poder público. A lei n. 4.717, no art. 1º, § 3º, equiparou cidadão e eleitor, e por isso mesmo só o cidadão na fruição legal e no gozo dos direitos político-eleitorais pode demandar em juízo através da ação popular”, ao tratar sobre a comprovação da cidadania para fins de propositura de ação popular, tomando-se emprestado de citação da ainda hodierna jurisprudência fixada sobre o assunto, assevera corretamente que “A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral ou com documento que a ele corresponda, acrescentando ainda na sequência que o título exibido, por fotocópia, é prova bastante da cidadania, que se presume permanente, cabendo aos réus o ônus de provar ter o autor, eventualmente, perdido tal qualidade” (Ferreira, 1972, p. 44-45).

¹⁴ Desse sentir não se distanciou o Promotor de Justiça Luís Antônio Castro de Miranda quando, na qualidade de *custos legis*, em parecer lavrado nos autos do processo n. 1.083/91, que tramitou perante a 10ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Capital do Estado de São Paulo, em 05 de fevereiro de 1993, postulou o seguinte: “Com respeito a não haver o autor comprovado ter exercido o direito-dever de voto nos dois turnos das eleições de 1990, e que por isso não se apresentaria legitimado a figurar no pólo ativo da ação, fácil é perceber, *data venia*, da fragilidade de tal argumento. Determina a lei que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular, sendo que a prova da cidadania para ingresso em juízo se faz pela comprovação da condição de eleitor. Pois bem. O autor acostou aos autos a prova de ser cidadão, mediante cópia de seu título de eleitor. É o bastante. Em entendendo a ré não estar o autor em situação regular junto à Justiça Eleitoral, a ela cabe produzir prova em contrário, como, por exemplo, mediante a juntada de certidão do Cartório Eleitoral respectivo.”

Administrador deve ser punido a indenizar os cofres públicos ainda durante a sua gestão para que sirva de exemplo – e desvirtuem o cunho instrumental do processo, isto é, de ser um meio para a consecução de um fim, tornando-o um fim em si mesmo.

A lesividade e ilegalidade do ato impugnado

Aspecto também relevante e que merece ser observado, por ter durante muito tempo prevalecido perante a doutrina e a jurisprudência, é o fato da obrigatoriedade do requerimento de informações e certidões aos órgãos públicos antes da propositura da ação (já visto ser inconstitucional) se fundamentar nas duas pseudocondições especiais da ação popular, quais sejam a lesividade e ilegalidade do ato impugnado, que devem ser preenchidas para obtenção do juízo de admissibilidade da lide. A rigor, a necessidade de informações ou certidões só pode fundar-se, como já afirmado, no arbítrio do autor e não em questões de cunho processual.

Foi unânime o absurdo entendimento nas Cortes pátrias de que, para se poder propor uma ação popular, o cidadão era obrigado a comprovar de plano (como se mandado de segurança fosse) a ilegalidade do ato e a lesividade que tal ato (ilegal) tivesse causado ao erário público. Tal exigência só poderia defluir de uma interpretação pedestre e viciada da inconstitucionalidade, a qual tanto os Tribunais bem como a doutrina mais autorizada têm afastado mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Essa interpretação desrespeita, além de todos os preceitos constitucionais já mencionados, o princípio do devido processo legal, expresso na Magna Carta pátria em seu art. 5º, LV, pelo qual a instrução de qualquer processo, inclusive na esfera administrativa, será neces-

sariamente contraditória, com ampla defesa com meios e recursos a isso inerentes.

A ação popular, como consta da sua lei regulamentadora, segue o rito ordinário, cuja fase probatória tem o seu momento certo: após a contestação de eventual réplica. Exigir do autor popular a prova de plano da ilegalidade e lesividade do ato impugnado, além de inutilizar toda a fase probatória por colocá-la antes da própria contestação do réu, desvirtuando-se, assim, todo o rito ordinário, gera um despropósito para todo o processo, cuja função precípua é permitir a ampla defesa e o contraditório para que a verdade dos fatos seja apurada a fim de que o juiz possa decidir a lide com justiça, pois mediante tal exigência a atividade jurisdicional estaria vinculada, quase que absolutamente, a uma declaração de nulidade ou anulação do ato, sem sequer haver necessidade do contraditório, passando-se diretamente à fase decisória. Toda essa situação absurda hoje já não mais tem lugar em nossos Tribunais¹⁵.

É tendo por base o trecho do v. acórdão, reproduzido a seguir, que se entende equivocada a doutrina de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 114) ao considerar como pressuposto para ajuizamento da ação popular a ilegalidade e a lesividade do ato impugnado. E, para corroborar esse pensar em face da atual Constituição da República que ampliou os bens jurídicos tutelados pela ação popular, tem-se a real possibilidade de que se declare a nulidade de um ato lesivo à moralidade administrativa sem que este seja sequer ilegal¹⁶.

Com essa consideração acima transcrita, pode-se chegar a conclusão mais contundente: quando se tratar de um ato contrário e lesivo à moralidade administrativa, sua ilegalidade, que já não é pressuposto de admissibilidade do julgamento da lide, deixa também de ser um requisito ao próprio julgamento do direito substancial controverso, ou seja, a ausência de sua ilegalidade deixa de obstar a procedência do pedido¹⁷.

¹⁵ Em antigo v. acórdão anterior à promulgação da Constituição 1988, de lavra do então Desembargador do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Cezar Peluso, posteriormente guindado ao cargo de Ministro do E. Supremo Tribunal Federal, deixou-se firmado acertadamente que: “Saber se o ato está ou não inquinado de ilegalidade e de lesividade é matéria atinente ao mérito mesmo da ação popular, enquanto requisitos de admissibilidade do julgamento de conteúdo sobre a pretensão, mas de julgamento de mérito favorável ao autor, ou seja, de procedência do pedido. São, destarte, elementos da situação de direito substancial controversa, por apurar no decurso do processo e resolver na sentença de mérito. Sua presença determina a procedência da demanda. Sua falta, isolada ou concomitantemente, a improcedência. Donde se vê cuidar-se não de condições da ação popular, senão de requisitos da tutela jurisdicional. Os pressupostos exigidos na lei processual como condições da ação são os mesmos para todas as modalidades: a legitimidade ad causam, o interesse processual, e a possibilidade jurídica do pedido” (Brasil, 1987).

¹⁶ Tal hipótese foi aventada e exemplificada por José Afonso da Silva (1991, p. 399) da seguinte forma: “Na medida em que a Constituição amplia o âmbito da ação popular, a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato [...] pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produzido conforme a lei, sob o fundamento de vício de imoralidade. Mas isso é possível [...]. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente cumprida. Quando sua execução é feita, ‘e. g.’, com intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. Se um Prefeito, em fim de mandato, por ter perdido a eleição para seu adversário político, congela ou não atualiza o imposto sobre propriedade territorial urbana, com o intuito, aí transparente, de prejudicar a futura administração municipal, comete imoralidade administrativa, pouco importando se o ato fora ou não ilegal.”

¹⁷ Outro não é o entendimento de Clóvis Beznos (1989, p. 27-28) ao afirmar que, “De fato, partindo do pressuposto do necessário respeito ao princípio, da legalidade, supra-referido, pela Administração, impõe-se a conclusão que a prática pela mesma de atos ilegítimos traz ínsita, quase sempre, a vulneração à moralidade administrativa.” Em outra passagem, o mesmo autor afirma que “A ampliação do objeto da ação popular, introduzida pelo Texto Constitucional de 1988, sujeitando a contraste judicial a lesão à moralidade administrativa, faculta o ajuizamento da mesma independente do tradicional requisito da lesão patrimonial, efetiva ou presumida, que, desde a sua previsão primeira no Ordenamento, impunha-se como condição de sua procedência” (Beznos, 1989, p. 35). Nesse sentido, ver Mancuso (2011, p. 117-118).

No que tange à lesividade do ato, esta também nunca poderá ser encarada, como já se salientou, enquanto pressuposto para o deferimento da petição inicial em sede de juízo de admissibilidade e, em algumas circunstâncias, também não será requisito ao próprio julgamento do mérito, visto que a própria *Lex Legum* do Brasil, no seu art. 5º, XXXV, estipulou que tanto a lesão quanto a ameaça de lesão a direito não poderão, nem pela lei, ser afastadas da apreciação do Poder Judiciário.

Na ampla acepção em Direito Administrativo, ato lesivo é toda manifestação de vontade ou omissão da Administração pública que seja danosa aos bens e interesses da comunidade. Esse dano pode ser potencial ou efetivo.

Assim sendo, não é necessário que se aguarde a conversão do *fato em ato administrativo* lesivo para se intentar a ação. É neste contexto que se verifica importante salientar que, quando comprovado o fato administrativo lesivo, desnecessário se faz comprovar também o ato lesivo, porque, por ilação óbvia, só há consequência quando houver causa e só haverá fato administrativo lesivo quando houver o seu correspondente ato.

Não bastassem esses argumentos jurídicos, estaria o bom senso a aconselhar a invalidação dos atos lesivos, antes mesmo que produzam seus efeitos. De acrescentar-se, ainda, que certos atos, se consumados, seriam irreparáveis, tais como a destruição de bens de valor histórico, ecológico ou artístico, a transformação de parques e logradouros públicos, e outros mais, que retiram a originalidade do objeto, da obra ou da própria natureza, o que justifica a sustação preventiva do ato.

A ação popular preventiva tem especial relevância e influência no que tange à interpretação a ser dada à lei que a regula. Se entender-se que o pedido de informações ou de certidões é obrigatório para que se comprovem a ilegalidade e lesividade do ato impugnado, chegar-se-ia a absurdas insolúveis situações frente ao caráter preventivo da ação popular, reforçado pela possibilidade de se suspender liminarmente o ato lesivo a qualquer um dos bens jurídicos tutelados pela ação (art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/65, c/c art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988).

Assim, seria viável existir a seguinte inadmissível situação: um cidadão que quiser, após ouvir o anúncio da demolição de um viaduto histórico a realizar-se no prazo de 05 (cinco) dias por razões de flagrante ilegalidade, propor ação popular com pedido de liminar para impedir a concretização do ato, estaria tolhido de fazê-lo enquanto não recebesse as informações ou certidões requeridas à Administração Pública. Se tais informações ou certidões viessem, e. g., no sétimo dia,

a lesão teria se concretizado de forma irreparável e a ação perdido seu objeto.

Casos de ação popular há em que é desnecessária qualquer prova da ilegalidade ou mesmo da lesividade do ato impugnado, visto que estes, por estarem previstos, e. g., na hipótese do art. 4º, V, “b” da Lei nº 4.717/65, são presumidamente lesivos e passíveis de uma declaração judicial de nulidade. Aliás, a possibilidade de anulação de ato administrativo independentemente de prova de dano material econômico há muito já vinha sendo reconhecida por Hely Lopes Meirelles (1989, p. 89): “O terceiro requisito da ação popular é a lesividade ao patrimônio público [...] E essa lesão tanto pode ser efetiva como presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias, para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito”.

Conclusões

Desde fins da década de 1980, com a experiência democrática no Brasil com Constituição alcunhada *cidadã*, é imprescindível que a verificação concreta da Democracia passe pela promoção de transformações nas relações sociais brasileiras, bem como sejam repensadas as imposições procedimentais que menoscabam os elevados objetivos de controle social da ação popular.

Conforme exposto, muito embora a Constituição de 1988 tenha trazido um alargamento do objeto de tutela jurisdicional pela ação popular, tal potencial dessa via de controle social continua ameaçado em decorrência de uma interpretação ilegítima e ilegal dos requisitos procedimentais da ação popular.

Não obstante essa realidade, em nenhum momento se defende o risco de condenação sem a observância das garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório ou dos razoáveis pressupostos procedimentais, mas o que se conclui da análise jurisprudencial feita é que existe uma interpretação processual injustificadamente rigorosa quanto à comprovação do ato, bem como quanto aos questionáveis requisitos da ilegalidade, em seu sentido estrito, e da lesividade, que não pode deixar de ser vista como potencial ou presumida.

Este tipo de interpretação, que desconsidera o caráter instrumental do processo, já inadequada ao pós-positivismo, sob o viés evolutivo-constutivo da Constituição, tem o lamentável efeito de bloquear – no contexto apontado por Benevides (1991, p. 63) – o exercício da cidadania garantido pelo Poder Constituinte pela atuação dos Poderes Constituídos.

Assim, se de um lado o povo ganhou um instrumento para o controle não só do patrimônio público, que, pelo princípio republicano, lhe pertenceria, mas também de outros interesses transindividuais, como o meio ambiente e a moralidade administrativa, este mesmo instrumento se torna inócuo, a depender da interpretação dada pelo Sistema de Justiça aos requisitos procedimentais.

Portanto, defende-se que sejam superadas as interpretações procedimentais não compatíveis com os objetivos superiores da ação popular, rumo à sua máxima efetividade, harmonizando a prudência do juízo com a garantia dos princípios da eficiência, eficácia e, sobretudo, da efetividade do provimento jurisdicional.

Esta é a via ética para que a ação popular passe do viés predominante de ônus para sua feição de *poder constitucional*, reconhecendo, portanto, o Sistema de Justiça ao povo o “empowerment” (apoderamento) que lhe foi conferido originariamente pela Constituição de 1988. Trata-se de imprescindível estímulo à efetiva emancipação das relações de assujeitamento que lamentavelmente ainda estão presentes no *ethos* público brasileiro, vista como condição indispensável para que o autoritarismo seja paulatinamente substituído por um consciente e qualificado exercício de cidadania, que não deixa de ser vista como um processo, sujeito a avanços e retrocessos.

Referências

BARBOSA, R. 1997. *Oração aos moços*. São Paulo, Ediouro-Paradidático, 50 p.

BENEVIDES, M.V. 1991. *A cidadania ativa*. São Paulo, Ática, 208 p.

BERTASO, J.M. 2003. Cidadania moderna: a leitura de uma transformação. In: A. DAL RI JÚNIOR; O.M. de OLIVEIRA (org.), *Cidadania e nacionalidade*. 2ª ed., Ijuí, Editora Unijuí, p. 405-433.

BEZNOS, C. 1989. *Ação popular e ação civil pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 48 p.

BRASIL. 2010. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 990.10.251752-7, São Paulo; 31ª Câmara Direito Privado; Relator: Antonio Rigolin. DOE-e: 13/10/10; Disponível em: <http://esaj.tj.sp.gov.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=4729158>. Acesso em: 13/10/2010.

BRASIL. 1976. Apelação nº 248.327; 3ª Câmara Cível; Relator: Penido Burnier; v.u.; j. em 25.03.76; *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, nº 490, ago. 1976, p. 67.

BRASIL. 1987. Relator: Cezar Peluso. – Apelação nº 56.033-1, São Paulo; 2ª Câmara de Direito Público; j. em 10.02.87; *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 76, vol. 619, p. 60.

BRASIL. 1984 [1983]. Segundo Tribunal de Alçada Cível do Estado de São Paulo. Relator: Moraes Salles. Agravo de Instrumento nº 161.267; 2ª Câmara; v.u.; j. em 20.09.83; *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, nº 579, jan. 1984, p. 84.

BRASIL. 1968. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 60.422 – Sessão Plenária – Relator: Themístocles Cavalcanti – v.u. – j. em 29.05.68; Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=158031>. Acesso em: 13/10/2010.

CALDAS, R.C. da S.G. 2009. Breves considerações em torno da interpretação constitucional das normas de competência tributária (atributivas e desonerativas). *Interesse Público*, 11(57):157-171.

CALDAS, R.C. da S.G. 2010. O direito constitucional à moradia ante o fenômeno da legalização das favelas e sua transmutação em concessões públicas. In: E.R. MOREIRA; J.C. GONÇALVES JUNIOR; L.H.P. BETTINI (org.), *Hermenêutica constitucional: homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia*. Florianópolis, Conceito Editorial, p. 809-834.

DOMINGUES, D.; DENGGO, D.; ANDRADE, L.G. de. 2009. Poderes do Juiz. In: L.E. GUNTHER (coord.), *Jurisdição: crise, efetividade e plenitude institucional*. 1ª ed., Curitiba, Juruá, p. 141-179.

DUVERGER, M. 1966. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 9ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 792 p.

FERREIRA, P. 1972. Da ação popular constitucional. *Revista de Direito Público*, V(20):32-47.

MANCUSO, R. de C. 2011. *Ação popular*. 12ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 200 p.

MEIRELLES, H.L. 1997. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 18ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 767 p.

MEIRELLES, H.L. 1989. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 12ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 759 p.

MELLO, C.A.B. de. 1981. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, XIV(57-58):233-256.

MELLO, C.A.B. de. 1990. *Elementos de Direito Administrativo*. 2ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 283 p.

NEGRÃO, T.; GOVÊA, J.R.F.; BONDIOLI, L.G.A. 2010. *Código de Processo Civil e Legislação Processual em vigor*. 42ª ed., São Paulo, Saraiva, 2020 p.

POPP, C. 2009. A efetividade da tutela jurisdicional, a dignidade humana e a independência do juiz. In: L.E. GUNTHER (coord.), *Jurisdição: crise, efetividade e plenitude institucional*. 1ª ed., Curitiba, Juruá, p. 99-114.

ROCHA, C.A. 2007. *A luta pela efetividade da jurisdição*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 146 p.

ROSEMBERG, L. 2005. *Da jurisdição no processo civil*. Campinas, Impactus, 316 p.

SILVA, J.A. da. 1991. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 756 p.

STRAPAZZON, C. L. 2009. ‘Iuris imperi’ e ‘iuris dictio’: a natureza política da tutela jurisdicional. In: L.E. GUNTHER (coord.), *Jurisdição: crise, efetividade e plenitude institucional*. 1ª ed., Curitiba, Juruá, p. 71-98.

Submetido: 30/08/2014

Aceito: 12/09/2014