

# A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR\*

Ernesto Diel\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

A Ação Popular, tradicional meio de controle da legalidade dos atos administrativos e de proteção ao erário público, mereceu uma atenção especial do Constituinte de 1988, que ampliou os bens tutelados pelo instituto, abarcando a proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Esta ampliação aproximou a ação popular de outros instrumentos de proteção dos direitos difusos, especialmente da ação civil pública, aumentando a importância do instituto como instrumento de tutela dos interesses públicos primários.

O presente trabalho propõe-se a estudar a participação das Pessoas Jurídicas de Direito Público nas Ações Populares, cujo rito especial traz uma série de dispositivos com características próprias, adaptados a conferir efetividade aos direitos e interesses objetos de proteção do instituto.

No primeiro capítulo busca-se legitimar estas adaptações procedimentais, segundo a moderna tendência da ciência processual, com forte influência do constitucionalismo moderno.

Segue-se no exame da causa de pedir da ação popular, examinando o binômio legalidade e lesividade como requisitos fundamentais para legitimar a atuação do cidadão e para fixar os limites do controle judicial dos atos do administrador.

Na segunda parte do estudo, examina-se a atuação das Pessoas Jurídicas de Direito Público na ação popular. A posição a ser assumida pela Pessoa Jurídica de Direito Público na Ação Popular está prevista no artigo 6º, da Lei nº 4.717/65, cujo *caput* apresenta um litisconsórcio necessário entre o ente público e os demais co-legitimados.

Devidamente citado, o ente público fica diante de três opções, segundo o parágrafo 3º da referida lei: contestar a demanda, atuar ao lado do autor, ou se omitir.

A partir desta tríplice alternativa, será analisado se há uma opção ou um dever do administrador agir desta ou daquela forma, bem como a possibilidade de, feita a opção, haver a mudança de posição no processo.

---

\* O artigo tem como base a monografia apresentada no Curso de Especialização em Processo Civil - Processo e Constituição da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

\*\* Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Especialista em Processo Civil.

---

RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005

Para a verificação de qual a ação estatal mais adequada ao caso concreto, é relevante discorrer sobre a discricionariedade e vinculação dos atos administrativos, bem como a noção de interesse público.

Feita a opção, surge a necessidade de se fixarem as conseqüências processuais da conduta processual escolhida.

Segue-se, por fim, com o exame do procedimento de atuação do ente público, bem como a possibilidade de mudança de posição da Pessoa Jurídica de Direito Público na fase instrutória e decisória, e mesmo após a sentença, em face do princípio da estabilidade subjetiva da demanda.

É oportuno destacar, que ao estudarmos a atuação das Pessoas Jurídicas de Direito Público na ação popular, através da análise dos dispositivos processuais previstos na Lei nº 4.717/65, estamos examinando a forma como a Administração Pública se relaciona com os administrados.

Por isso, a importância de um procedimento que regule a atuação estatal, sempre voltado para atingir um interesse público. De fato, a busca do cidadão por uma gestão pública eficaz e honesta não pode nunca colidir com os interesses e a forma de agir dos seus representantes políticos.

## 2 DA TUTELA JURISDICIONAL NA AÇÃO POPULAR

### 2.1 Características da Tutela Jurisdicional nas Ações Populares

A ação popular possui peculiaridades que não são encontradas em outros procedimentos. Há, no seu bojo, características próprias que vão de encontro às soluções tradicionais propostas no procedimento ordinário previsto em nosso diploma processual.

Isso somente é possível na medida em que a tendência do direito processual moderno, sem ignorar a autonomia do direito processual em relação ao direito material, é, sempre que possível adaptar o procedimento às necessidades da relação material, visando a atingir um resultado mais próximo do ideal. A Lei nº 4.717/65, embora com quase 40 (quarenta) anos de vigência, contém este ideal, talvez por ser anterior ao Código de Processo Civil de 1973, que valorizou excessivamente o procedimento ordinário, em detrimento dos especiais.

Esta nova forma de pensar o processo, com forte influência do constitucionalismo moderno, surge como um contraponto ao formalismo e isolamento do processo. É a publicização do processo, que, nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco<sup>1</sup>, é :

[...] forte tendência metodológica da atualidade, alimentada pelo constitucionalismo que se implementou a fundo entre os processualistas contemporâneos; tanto quanto este método, que em si constitui também uma tendência universal, ela remonta à

<sup>1</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 67.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

firme tendência central no sentido de entender e tratar o processo como instrumento a serviço de valores que são objeto das atenções da ordem jurídico-substancial.

Nesta nova visão deve ser valorizado o objetivo da demanda, ou seja, o que se busca alcançar com o processo.

Neste contexto, fica claro que o rito processual previsto na Lei nº 4.717/65 diverge em muitos pontos do rito tradicional previsto no diploma processual civil, porque isso é necessário para melhor solucionar o direito material. É o que Kazuo Watanabe denomina de cognição adequada. Segundo o referido autor, “o direito à cognição adequada à natureza da controvérsia faz parte, ao lado dos princípios do contraditório, da economia processual, da publicidade e de outros corolários, do conceito de “devido processo legal”, assegurado pelo art.5º, inc.LIV, da Constituição Federal. “Devido processo legal” é, em síntese, processo com procedimento adequado à realização plena de todos esses valores e princípios”<sup>2</sup>.

Partindo da idéia de que através do procedimento é que se faz a adoção de várias combinações de cognição, o autor propugna que se deve buscar um procedimento adequado, segundo as exigências das pretensões materiais, sem deixar de atentar que “os limites para a concepção dessas várias formas são os estabelecidos pelo princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e pelos princípios que compõem a cláusula do “devido processo legal”<sup>3</sup>

No mesmo sentido, leciona Ovídio A. Baptista da Silva<sup>4</sup>:

Segundo se diz, se a função do processo há de ser verdadeiramente **instrumental**, deverá ele ser concebido e organizado de tal modo que as pretensões de direito material encontrem, no plano jurisdicional, formas adequadas, capazes de assegurar-lhes realização específica, evitando-se, quanto possível, que os direitos subjetivos primeiro sejam violados para, só então, merecer tratamento jurisdicional, concedendo-se a seu titular, às mais das vezes, um precário e aleatório sucedâneo indenizatório. A partir desta idéia básica, busca-se hoje, tanto no campo doutrinário, quanto na prática judiciária, desenvolver formas especiais de procedimentos sumários, por meio dos quais a ordem jurídica assegure a realização efetiva de cada direito subjetivo, protegendo-o, quando necessário, através de alguma forma de tutela preventiva. A partir desta idéia básica, busca-se, hoje, tanto no campo doutrinário, quanto na prática judiciária, desenvolver fórmulas especiais de procedimentos sumários, por meio dos quais a ordem jurídica assegure a realização **efetiva** de cada direito subjetivo, protegendo-o, quando necessário, através de algumas formas de tutela preventiva.

<sup>2</sup>WATANABE, Kazuo. Da cognição no processo civil. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000, p. 124.

<sup>3</sup> Op. cit. p.124.

<sup>4</sup>SILVA, Ovídio A. Baptista. Curso de Processo Civil. v. I. Porto Alegre: Fabris, 1987, p. 106.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

O eminente processualista José Carlos Barbosa Moreira<sup>5</sup>, sintetizou muito bem as principais características que um processo deve ter em busca da efetividade:

- a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos (e outras posições jurídicas de vantagem) contemplados no ordenamento, quer resultem de expressa previsão normativa, quer se possam inferir do sistema;
- b) esses instrumentos devem ser praticamente utilizáveis, ao menos em princípio, sejam quais forem os supostos titulares dos direitos (e das outras posições jurídicas de vantagem) de cuja preservação ou reintegração se cogita, inclusive quando indeterminado ou indeterminável o círculo dos eventuais sujeitos;
- c) impende assegurar condições propícias à exata e completa reconstituição dos fatos relevantes, a fim de que o convencimento do julgador corresponda, tanto quanto puder, à realidade;
- d) em toda a extensão da possibilidade prática, o resultado do processo há de ser tal que assegure à parte vitoriosa o gozo pleno da específica utilidade a que faz jus segundo o ordenamento;
- e) cumpre que se possa atingir semelhante resultado com o mínimo dispêndio de tempo e energia.

O devido processo nesta nova tendência deixa de ser apenas a garantia a um procedimento rígido, imutável e intocável, passando a ser um direito a um procedimento que possa levar à efetividade, conferindo-se uma margem de liberdade ao Juiz, dentro de certos parâmetros e respeitando-se as garantias constitucionais.

Novamente cabe citar Cândido Rangel Dinamarco<sup>6</sup>, para quem,

[...] a liberdade das formas, deixando ao juiz entre parâmetros razoavelmente definidos e mediante certas garantias fundamentais aos litigantes, é que, hoje, caracteriza os procedimentos mais adiantados. Não é enrijecendo as exigências formais, num fetichismo à forma, que se asseguram direitos; ao contrário, o formalismo obcecado e irracional é fator de empobrecimento do processo e cegueira para os seus fins.

Nesta nova visão o Juiz deixa de ser mero coadjuvante do processo, assumindo um papel relevante de agente político, preocupado com a efetividade da justiça no caso concreto.

O Professor Carlos Alberto Alvaro de Oliveira<sup>7</sup>, em sua obra “*Do Formalismo no Processo*”, é um crítico veemente do formalismo despreocupado com a realidade, propugnando uma atitude mais criativa do Juiz, adaptando o

<sup>5</sup> MOREIRA, José Carlos. Notas sobre o problema da “efetividade” do processo, in *Temas de direito processual*, 3ª série. São Paulo: Ed. Saraiva, 1984, p. 27 e 28.

<sup>6</sup> Op. cit. p. 155.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 213.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

direito à realidade, quando necessário para se chegar a uma solução justa. Segundo o ilustre jurista:

[...] há de ser rejeitado com veemência o formalismo oco e vazio, que desconhece o concreto e deixa de fazer justiça. A organização do processo e sua ordem, por sua vez, também não são destituídos de conteúdo. Ordem por ordem não tem significado. Assim, se o juiz preservar as garantias das partes, vedado não lhe é adotar um ponto de vista mais maleável, adaptando o direito e o sistema ao caso.

Lançadas as razões para fundamentar a necessidade da adequação do procedimento em função das características peculiares da lide, é preciso discorrer sobre o motivo por que a ação popular tenha uma tramitação diferenciada em relação às lides tradicionais.

A resposta é simples. A ação popular tem como função a preservação de direitos metaindividuais onde cada cidadão defende um direito que é, ao mesmo tempo seu e de toda a coletividade. Pouco importa saber se o autor popular age em nome próprio ou como substituto processual da coletividade, questão polêmica na doutrina, mas sim que defende um direito coletivo e não um direito individual.

O procedimento da ação popular surge assim para romper com o sistema tradicional, mais preocupado para o enfrentamento das ações individuais. De fato, os conceitos de interesse e legitimidade (artigos 3º e 6º, do Código de Processo Civil), e de coisa julgada (artigo 672, do mesmo diploma legal) são adequados aos conflitos individuais, mas não às demandas coletivas. A propósito do tema, vem a calhar a lição de Ruy Armando Gessinger<sup>8</sup>, para quem, “as velhas noções de que o autor deva demonstrar interesse pessoal e direito para invocar a proteção jurisdicional começam a apresentar fissuras”.

Em poucas palavras, interesse coletivo pode ser definido como aquele comum a um grupo de pessoas, unidas por um vínculo jurídico. Já os interesses difusos, são aqueles que se referem a um grupo indeterminado de pessoas, onde não há uma ligação entre seus titulares. Estes são os interesses tutelados pela ação popular.

Como bem observou Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>9</sup> “essa dimensão coletiva do interesse metaindividual é que explica a peculiar natureza da tutela judicial nesse tipo de ação, permitindo soluções singulares e engenhosas”.

Como exemplo dessas soluções originais, temos a permissão conferida a qualquer cidadão, bem como ao órgão do Ministério Público, de prosseguir com a demanda popular quando o autor desistir da ação (artigo 9º, da Lei nº 4.717/65). A regra geral, segundo o Código de Processo Civil, é que, angularizada a lide, não pode haver a substituição voluntária das partes (artigo

<sup>8</sup> GESSINGER, Ruy Armando. Da Ação Popular Constitucional. Porto Alegre: Ed. Metrópole, 1985, p. 21.

<sup>9</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Popular-Proteção do erário público. Do patrimônio cultural e natural; e do meio ambiente. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1993, p. 19.

264), na medida em que o interesse tutelado pelo processo é unicamente das partes. Já a ação popular tutela direitos que interessam a qualquer cidadão, ao Ministério Público, bem como à pessoa jurídica prejudicada. Nada mais natural, assim, que, com o fito de evitar que a lesão fique sem reparação, em função do desinteresse do autor, em nome da efetividade, o legislador tenha criado o mecanismo do artigo 9º.

Outra solução engenhosa, que visa ao resultado efetivo do processo, encontra-se nos artigos 16 e 17, da Lei nº 4.717/65, que possibilitam a qualquer cidadão, ao Ministério Público, e até mesmo ao ente público que contestou a demanda, promover a execução da sentença de procedência.

Há, ainda, o tratamento específico conferido à coisa julgada (artigo 18, da Lei nº 4.717/65), que visa a evitar que o cidadão descuidado na produção da prova impossibilite a nova discussão da lide. Por fim, temos a regra do artigo 6º, da ação popular, cujo conteúdo será analisado nos próximos capítulos.

Cabe observar, finalmente, que em função dos direitos indisponíveis em causa, não é possível a transação.

Também, não há espaço para a reconvenção. Em relação ao tema, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que:

[...] o pedido reconvenicional pressupõe que as partes estejam litigando sobre situações jurídicas que lhes são próprias. Na ação popular, o autor não ostenta posição jurídica própria, nem titulariza o direito discutido na ação, que é de natureza indisponível. Defende-se, em verdade, interesses pertencentes a toda sociedade. É de se aplicar, assim, o parágrafo único, do art. 315, do CPC, que não permite ao réu, “em seu próprio nome, reconvir ao autor, quando este demandar em nome de outrem<sup>10</sup>.”

Novamente, observa-se que a solução de um impasse procedimental passa pela análise do objeto da demanda.

Assim, fica claro que o procedimento específico da ação popular, embora com mais de 38 anos de vigência, está em sintonia com a tendência do moderno direito processual, oferecendo aos operadores do direito instrumentos capazes de dotar o processo de maior carga de utilidade política e social.

## 2.2 Causa de Pedir na Ação Popular

A causa de pedir em qualquer ação se compõe das descrições dos fatos e do fundamento jurídico que embasa determinado pedido. A causa de pedir é necessária em qualquer demanda, inclusive a popular, sendo um dos requisitos da petição inicial, nos termos do artigo 282, do Código de Processo Civil Brasileiro.

<sup>10</sup> Recurso Especial nº 72065/RS, Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA. Órgão Julgador – Segunda Turma. Data do Julgamento 03/08/2004.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

Busca o autor popular a anulação do ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e cultural e ao meio ambiente. Mas qual a causa de pedir que embasa o pedido?

Para responder essa indagação temos que considerar, em primeiro lugar, qual a causa remota da ação popular. Esta nasce com o direito conferido a qualquer cidadão, juntamente com o sufrágio e outros direitos, de fiscalizar e exigir uma gestão honesta e moral do patrimônio público, “portanto, a causa remota, na ação popular está no direito subjetivo público inerente a cada cidadão, de exigir que a gestão da coisa pública seja proba, eficaz e responsável”<sup>11</sup>. É um direito que surge ou deveria surgir com a formação do Estado, pois o agente público nada mais é do que um mandatário da coletividade.

Neste ponto é importante destacar que a ação popular visa a preservar apenas os interesses difusos e coletivos elencados pelo legislador constitucional, não sendo remédio para a defesa de direitos individuais. Como bem observou Teori Albino Zavascki<sup>12</sup> “não se pode confundir defesa de direitos coletivos com defesa coletiva de direitos individuais.” Aqueles são direitos indivisíveis, sem titular determinado, como por exemplo o direito ao meio ambiente. Estes são direitos individuais, cuja ligação com os demais titulares deste direito decorre apenas de uma origem comum.

Não basta que o autor demonstre que seu objetivo é a preservação do erário, da moralidade administrativa, do patrimônio histórico e cultural e do meio ambiente, é necessária a indicação e a afirmação da existência de um ato ilegal que produza lesão ao patrimônio público e à moralidade pública. Trata-se da causa próxima que permite o ajuizamento da ação popular.

Surge, assim, a necessidade do exame do binômio ilegalidade e lesividade como causas de pedir da ação popular.

A alegação da ilegalidade do ato, em sentido amplo, abarcando os atos que atentem a moralidade administrativa, é requisito imprescindível para a propositura da ação popular. De fato, mesmo que esteja presente a lesividade, não é recomendável que o Judiciário analise o mérito do ato administrativo, quando o ato foi praticado em função da finalidade pública, por autoridade competente e na forma prescrita em lei. Neste sentido Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

**ACÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. CRITÉRIO DE MELHOR PREÇO. URGÊNCIA. ILEGALIDADE E LESIVIDADE NÃO DEMONSTRADAS.**

A licitação é instrumento posto à disposição da Administração Pública para a seleção da proposta mais vantajosa.

Em abstrato, o critério de melhor preço não significa que seja o de menor valor nominal, isto é, aquele que se apresente, na proposta, com expressão numérica mais baixa.

<sup>11</sup> Op. cit. p. 65.

<sup>12</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. Revista Forense, v. 329. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995, p. 151.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

**A ação popular não autoriza o Judiciário a invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que refuta mais convenientes ou oportunos, pois essa valorização refoge da competência da justiça e é privativa da Administração.**

O entendimento predominante na doutrina e na jurisprudência é no sentido de que sem lesividade não se caracteriza a ação popular (José Afonso da Silva, Ação Popular Constitucional, Rev. dos Trib. p. 149).

Apelo improvido.

(Apelação Cível nº 70002751725, Rel. Mário Crespo Brum, 1ª Câmara Cível, Data do Julgamento, 30/06/2003) (grifou-se)

Porém, não é esta a posição de autores como Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>13</sup> e José Afonso da Silva<sup>14</sup>, para quem “a tendência é a de erigir a lesão, em si, à condição de motivo autônomo de nulidade do ato”. Para esses autores, mesmo que o ato seja legal e moral, basta a presença da lesividade para a configuração da nulidade do ato.

Esta tendência reflete a atual concepção<sup>15</sup> sobre o controle judicial dos atos administrativos, em que se impõem limitações à discricionariedade administrativa em casos em que a ação do agente público é desarrazoada, extrapolando o necessário para a consecução dos fins públicos. É a aplicação conjugada dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade<sup>16</sup>.

E a lesividade seria requisito imprescindível para o sucesso da demanda popular? Não há dúvida que, quando estivermos diante do binômio lesividade/legalidade estão presentes os motivos suficientes para um juízo de procedência da ação popular.

Porém, pode ocorrer que não se consiga identificar nenhuma lesividade resultante da conduta do agente público, mesmo que esta tenha sido praticada em proveito próprio ou de terceiro e não em nome do interesse público. É a violação moral do ato em função do desvio de finalidade.

Nestes casos, havendo violação da moralidade administrativa, a doutrina e jurisprudência apontam para a existência de uma lesividade presumida, suficiente para ensejar a ação popular, pois o desvio moral atenta contra a própria causa remota da ação popular. A lesividade seria consequência necessária da imoralidade do ato.

Sobre o tema, cabe citar as seguintes decisões do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

<sup>13</sup> Op. cit. p. 68.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1992, p. 405.

<sup>15</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro. Revista de Direito Administrativo. v. 179 e 180. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1990, p. 51-67.

<sup>16</sup> A razoabilidade e a proporcionalidade foram positivadas pela Lei nº 9784/88, de aplicação restrita ao âmbito da Administração Pública Federal, cujo *caput*, do artigo 2º, os arrolou entre os princípios que devem ser observados pela Administração Pública. Também o inciso V, do parágrafo único, do artigo 2º, da mesma lei, refere-se à necessidade de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de gravames aos administrados em medida superior ‘aquelas necessárias para o atendimento do interesse público.



**EMENTA: AÇÃO POPULAR. ABERTURA DE CONTA EM NOME DE PARTICULAR PARA MOVIMENTAR RECURSOS PÚBLICOS. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 5º, INC. LXXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** O entendimento sufragado pelo acórdão recorrido no sentido de que, para o cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a Administração Pública, **dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos**, não é ofensivo ao inc. LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma esta que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico. As premissas fáticas assentadas pelo acórdão recorrido não cabem ser apreciadas nesta instância extraordinária à vista dos limites do apelo, que não admite o exame de fatos e provas e nem, tampouco, o de legislação infraconstitucional. Recurso não conhecido

**(RE170768/SP, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Julgamento:26/03/1999, Órgão Julgador: Primeira Turma)**  
(grifou-se)

Ementa

ADMISSÃO AO SERVIÇO PÚBLICO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO QUANDO O ATO ADMINISTRATIVO É NULO. PRESUNÇÃO LEGAL DE LESIVIDADE. - ADMITIDOS PELA LETRA 'A' DO INCISO III, DO ARTIGO 119, DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1/69, AMBOS OS RECURSOS PODEM SER EXAMINADOS PELA LETRA 'D' DO MESMO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL (SUMULAS 292 E 528). FALTA DE PREQUESTIONAMENTO DA QUESTÃO RELATIVA A OFENSA AOS ARTS. 6. E 13, I, DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1/69. -

O entendimento de que, para o cabimento da ação popular, basta a demonstração da nulidade do ato administrativo não viola o disposto no artigo 153, parágrafo 31, da Constituição, nem nega vigência aos arts.1. e 2. da Lei 4717/65, como já decidiu esta corte ao julgar caso análogo ( RE 105520).

Dissídio de jurisprudência não demonstrado. Recursos Extraordinários não conhecidos.

**(RE 113729/RJ, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Julgamento: 14/03/1989, Órgão Julgador: Primeira Turma).**

Tais precedentes reforçam a posição de que a proteção à moralidade administrativa é, por si só, motivo suficiente para a propositura da ação popular.

Mas, nos demais casos em que não há ilegalidade, mas não violação à moralidade administrativa, é consenso na doutrina que não basta a ilegalidade do ato, necessário que o ato seja lesivo ao patrimônio público. Neste sentido, a

posição de Gessinger<sup>17</sup>, para quem “não basta que o ato seja ilegal; a lesividade deve estar presente. Se o administrador agiu ilegalmente, mas disso não decorreu lesão ao patrimônio público, não tem cabida a ação popular”. Na mesma direção, precedente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça <sup>18</sup>.

A ação será admitida mesmo que ainda não concretizados os atos lesivos, é a denominada ação popular preventiva. Basta uma determinação ou autorização da prática do ato potencialmente lesivo para ensejar a propositura da ação. Porém, é sempre importante destacar que a ação popular não é substitutiva da ação direta de inconstitucionalidade. Assim, para que se possa ajuizar a ação popular é necessário que o administrador ou um dos demais legitimados passivos tenham praticado um ato concreto, ou haja justo receio que este venha a ser praticado, não se admitindo a propositura de demanda que vise a atacar a lei em tese. Neste sentido, precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEI. IMPOSSIBILIDADE.**

1. O controle concentrado da constitucionalidade da lei somente se revela possível através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja apreciação cabe ao Pleno do Tribunal de Justiça, e, não, como objeto principal de ação popular.

**2. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.**

(Apelação Cível nº 70004853859, Rel. Araken de Assis, 4ª Câmara Cível, Data do Julgamento, 06/11/2002)

De qualquer sorte, o binômio lesividade e ilegalidade continuam fundamentais para a definição da causa de pedir na ação popular, sem prescindir da presença ou ameaça de um ato, contrário aos interesses tutelados pela norma constitucional.

### **3 O POSICIONAMENTO DA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO NA AÇÃO POPULAR**

Expostas as peculiaridades da tutela dos interesses difusos no procedimento da ação popular, passa-se a estudar a participação da Pessoa Jurídica de Direito Público na fase de cognição da ação popular. Não se está com isto negando a legitimidade passiva das demais pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta da União, do Estado e dos Municípios, apenas delimitando o campo de estudo.

Sem deixar de considerar a relevância da execução da sentença da ação popular, a presente análise concentrar-se-á no exame do artigo 6º, da Lei nº 4.717/65, mais especificamente em relação ao papel a ser assumido pelo ente público.

<sup>17</sup> Op.cit. p. 46.

<sup>18</sup> Cabe citar os seguintes precedentes: RESP 250593/SP, RESP 185835/RJ, RESP 111527/DF.

### 3.1 A Atuação do Poder Público no Pólo Ativo e Passivo da Ação Popular

A Ação Popular possui regras específicas quanto à legitimidade para a causa. No pólo ativo, a iniciativa é exclusiva do cidadão, constituindo-se como um instrumento de atuação da soberania popular.

No pólo passivo, há a formação de um litisconsórcio necessário entre a Pessoa Jurídica de Direito Público ou qualquer outra pessoa jurídica mencionada no artigo 1º, da Lei nº 4717/65, os autores dos atos lesivos e os beneficiários do ato.

Veja-se que o artigo 6º, da Lei nº 4.717/65 se caracteriza como norma cogente, obrigando a presença de todos os legitimados passivos na lide. Isto porque, como bem salienta Ruy Armando Gessinger<sup>19</sup>, “admitir pudesse o cidadão–autor discriminar entre os sujeitos passivos da medida, para impedir sua invalidez em relação a alguns deles e omitir qualquer solicitação a respeito de outros, seria descaracterizar a ação popular como meio de preservação dos patrimônios públicos”.

Assim, se o autor não requerer na inicial a citação de todos os beneficiários e autores do ato, e até mesmo a pessoa jurídica cujo patrimônio foi lesionado pelo ato ilegal, deve o Juízo de ofício determinar tal medida. A ausência de citação de um dos legitimados passivos pode levar à nulidade do feito. Nesta linha de raciocínio:

**AÇÃO POPULAR CONTRA PREFEITO MUNICIPAL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. LITISCONSORCIO. FALTA DE CITAÇÃO. NULIDADE.**

Na Ação Popular devem ser citados a Pessoa Jurídica de Direito Público, as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado e os beneficiários, art. 6º da lei 4717, 29.06.65. Tratando-se de litisconsórcio necessário, **é nulo o processo pela falta de citação da Pessoa Jurídica e dos beneficiários do ato. Recurso Provido.**

**(APELAÇÃO CÍVEL Nº 70000566422, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, JULGADO EM 12/04/2000)**

(grifou-se)

Mais uma vez se observa a adaptação da norma processual como forma de preservar o direito material, na medida em que o cidadão não tem poder de disposição sobre o conteúdo do direito protegido pela ação popular, embora tenha a faculdade de ajuizar a demanda para a proteção destes direitos. Isto porque, “a iniciativa discriminatória transformá-la-ia num instrumento das

<sup>19</sup> Op. cit. p. 39-40.

RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005

preferências, ou prevenções do indivíduo, que, sob a aparência de defender o interesse público, o que em verdade estaria fazendo, ao utilizá-la, era agir em função de sentimentos personalistas seus”<sup>20</sup>.

No entanto, embora necessário, o litisconsórcio não será unitário, já que, como bem salienta Ruy Armando Gessinger<sup>21</sup>, “examinando a prova, o juiz poderá encontrar diferentes soluções para cada um dos integrantes do pólo passivo da relação processual”. E o que caracteriza o litisconsórcio como unitário é o fato de o juiz ter que decidir a lide de maneira uniforme para todos os litisconsortes. Veja-se que o ente público jamais será condenado a ressarcir o dano, na medida em que é tão vítima da ilegalidade quanto a coletividade. Somente os responsáveis e beneficiários do dano é que serão condenados ao ressarcimento em benefício justamente do ente público co-réu na ação. No mesmo sentido, Cândido Rangel Dinamarco<sup>22</sup>, para quem não haverá identidade no tratamento dos sujeitos passivos da relação processual na ação popular.

Embora arrolada entre os sujeitos passivos da ação popular, a Pessoa Jurídica de Direito Público não está obrigada a permanecer no pólo passivo da relação processual.

Justamente porque a ação popular visa a combater a lesão sofrida pelo ente público, é que o legislador inseriu o parágrafo 3º, no artigo 6º, da lei da ação popular.

Segundo propugna o referido dispositivo legal, a Pessoa Jurídica de Direito Público, devidamente citada, ficará diante de três perspectivas: contestar a demanda; atuar ao lado do autor ou se omitir.

Trata-se de inovação processual sem precedentes na legislação processual brasileira, que hoje está presente também na Lei nº 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa.

Esta peculiaridade se justifica na medida em que o interesse protegido é o patrimônio público, cuja titularidade é da Administração. Tanto é que o artigo 17, da Lei nº 4.717/65, permite que a entidade pública, mesmo que tenha contestado a demanda, promova a execução de sentença. Para José Carlos Barbosa Moreira<sup>23</sup>, “essa norma, à primeira vista curiosa, justifica-se pela consideração de que a ação popular, em substância, não se dirige contra a pessoa jurídica supostamente lesada, mas, bem ao contrário, se intenta a seu favor.”

Diante das alternativas legais, é necessário saber se há ou não alguma margem de discricionariedade no agir estatal.

Para tanto, é importante discorrer sobre o conteúdo vinculado e discricionário dos atos administrativos, e sua relação com o grau de liberdade conferida ao agente público para a prática dos atos administrativos.

<sup>20</sup> Op. cit. p. 40.

<sup>21</sup> Op. cit. p. 41.

<sup>22</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituição de Direito Processual Civil. v. II. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 360.

<sup>23</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Ação Popular do Direito Brasileiro Como Instrumento de Tutela Jurisdicional dos Chamados “Interesses Difusos”. Revista dos Tribunais n. 28. São Paulo: Editora RT, 1982, p. 14.

Os atos discricionários, segundo Hely Lopes Meireles<sup>24</sup>, “são os que a administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização”. Ou seja, a lei confere um certo grau de liberdade ao administrador tanto na escolha do objeto, quanto no momento e na maneira de agir. Já os atos discricionários são aqueles em que a lei estabelece os requisitos e as condições para a realização do ato, inexistindo margem de conveniência e oportunidade para o agir estatal.

Entre os requisitos dos atos, tem-se a finalidade, que é o fim público a ser atingido pela prática do ato. A finalidade é sempre vinculada. O desvio de finalidade leva à ilegalidade do ato pela violação do princípio da moralidade. Nas exatas palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>25</sup>, “as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”.

É certo que todo aquele que exerce determinada função pública é investido de determinadas atribuições e possui poderes para exercê-las. No entanto, tais poderes estão intimamente vinculados ao dever de satisfazer o interesse público. É o que a doutrina denomina de poder-dever da administração.

O poder não é um privilégio da pessoa que o exerce, mas sim um instrumento para se chegar a uma determinada finalidade. Em função disto é que Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>26</sup> propugna que quem administra tem, na realidade, deveres-poderes, entendendo conveniente inverter a ordem dos termos deste binômio para deixar claro que o poder se subordina ao dever, tendo função meramente instrumental.

Aplicando-se essas definições ao tema sob exame, resta claro que não há um juízo discricionário do administrador diante das hipóteses elencadas no parágrafo 3º, do artigo 6º, da Lei 4.717/65, mas sim um dever-poder de agir desta ou daquela forma segundo o interesse público. Segundo Cirne Lima<sup>27</sup>, “a atividade do administrador obedece, cogentemente a uma finalidade, à qual o agente é obrigado adscrever-se qualquer que sejam as suas inclinações pessoais”.

Neste sentido, a opinião de Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>28</sup>:

[...] de se observar que essas opções não estão para serem ponderadas ao bel prazer da administração ré, senão ao prudente arbítrio da Autoridade competente, que, deve se precaver para não agir de forma leviana ao decidir qual das opções irá tomar, sob pena de, eventualmente, incorrer na pecha de prevaricação.

<sup>24</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Editora RT, 1991, p. 144.

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 1999, p. 34.

<sup>26</sup> Op. cit. p. 56.

<sup>27</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Sistema de direito administrativo brasileiro*. v.1. Porto Alegre: Ed. Santa Maria, 1956, p.26.

<sup>28</sup> Op. cit. p. 113.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

Na mesma linha, a Procuradora do Estado de São Paulo Dora Maria de Oliveira Ramo<sup>29</sup>, ao afirmar que se o interesse público for pela nulidade do ato, o administrador terá o poder-dever de integrar a lide no pólo ativo da demanda.

Assim, se o ato que deu ensejo à propositura da ação tenha sido praticado em desacordo com os princípios da legalidade e moralidade (artigo 27, da Constituição Federal), não é possível se admitir que haja uma opção, mas sim um dever-poder do administrador em aderir ao pólo ativo.

O que irá pautar o agir estatal será o interesse público. Porém, não há de se identificar o interesse público e o interesse de Estado como organização estatal, na medida em que é equivocada a conceituação de interesse público a partir da identidade de seu titular, isto porque pode ser diverso o interesse público do mero interesse patrimonial da administração.

A partir das lições da doutrina italiana, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>30</sup> distingue os denominados interesses públicos primários, que são os interesses da coletividade, dos interesses secundários, que são aqueles que dizem respeito à Administração Pública como máquina estatal. Segundo propugna o autor:

[...] os interesses secundários não são atendíveis senão quando coincidirem com interesses primários, únicos que podem ser perseguidos por quem axiomáticamente os encarna e representa. Percebe-se, pois, que a Administração não pode proceder com a mesma desenvoltura e liberdade com que agem os particulares, ocupados na defesa das próprias conveniências, sob pena de trair sua missão própria e sua própria razão de existir.

Se o interesse público que há de mover o agente público na definição da posição a ser assumida na ação popular é o primário, não pode haver qualquer margem de discricionariedade na escolha. Assim, não podemos concordar com a posição de Luiz Manoel Gomes Júnior<sup>31</sup> para quem a opção é discricionária, ficando na livre escolha do agente público.

Somente pode haver margem de discricionariedade no agir estatal quando o administrador se deparar com duas ou mais opções que atendam o interesse público. Na ação popular, contestar ou defender o ato são medidas antagônicas. Nestes casos, como bem explanado por Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>32</sup>:

[...] se a lei, nos casos de discricção, comporta medidas diferentes, só pode ser porque pretende que se dê uma certa solução para um dado tipo de casos e outra solução para outra espécie de casos, de modo a que sempre seja adotada a solução pertinente, adequada

<sup>29</sup> RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Princípios da Administração Pública: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Revista de Direito Administrativo Aplicado. n. 10. Curitiba: Ed. Gênese, 1996, p. 679.

<sup>30</sup> Op. cit. p. 31-32.

<sup>31</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Ação Popular – Alteração do Pólo Jurídico da Relação Processual – Considerações – Parecer Jurídico. Repertório de Jurisprudência IOB – 2ª quinzena de junho 2004 – nº 12/2004 – v. I, p. 452.

<sup>32</sup> Op. cit. p. 633.

à fisionomia própria de cada situação, a fim de que seja atendida a finalidade da regra em cujo nome é praticado o ato.

Em face do exposto, conclui-se que o interesse público que irá ditar a conduta estatal, segundo o parágrafo 3º, do artigo 6º, da Lei 4.717/65, há de ser o interesse público primário, sendo a decisão do agente público vinculada à satisfação deste interesse.

Voltando à análise do artigo 6º, tem-se que aderindo ao pólo ativo da relação processual, assumiria o Estado o papel de assistente litisconsorcial do autor, e não assistente simples, na medida em que não é simplesmente atingido pelo resultado do processo por ter uma relação jurídica conexa com uma das partes, mas sim porque integra a relação jurídica material, sendo diretamente prejudicado pelo ato que ensejou o prejuízo aos bens tutelados pela ação popular. Esta é a posição propugnada por Ruy Armando Gessinger<sup>33</sup>.

O ente público, ao aderir ao pólo ativo poderá postular a produção de provas, bem como recorrer de eventual sentença de improcedência.

Mas se, ao contrário, como bem salienta Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>34</sup>, a investigação interna revela que a demanda não tem o mínimo fundamento, constituindo-se mera aventura judiciária, deve a demanda ser contestada.

Da mesma forma, se não houver de plano elementos suficientes para a caracterização da ilegalidade do ato lesivo ao patrimônio público, deve a demanda ser contestada, em nome da presunção de legitimidade dos atos administrativos. A presunção de legitimidade é um dos atributos do ato administrativo. Na definição de Bandeira de Melo<sup>35</sup>, “é a qualidade que reveste tais atos, de presumirem verdadeiros e conformes ao Direito, até prova em contrário”.

A terceira opção, que é a abstenção, que em um primeiro momento poderia parecer uma atuação contrária ao interesse público, pode ser uma opção válida naquelas situações em que o agente público preferir aguardar a fase instrutória, já que não tem de plano elementos para perquirir a ilegalidade do ato. Com a produção da prova, o ente público poderá ter elementos para aderir a um dos pólos, sendo-lhe permitido inclusive recorrer da sentença. A questão da modificação da posição assumida pela Pessoa Jurídica de Direito Público na lide será objeto de análise mais apurada no decorrer deste capítulo.

Claro que esta opção somente será válida em situações muito específicas, em que a ilegalidade ou imoralidade do ato depender da produção da prova, especialmente a prova técnica.

Mesmo que o ente público silencie, deixando de contestar a demanda, não se operam os efeitos da revelia, na medida em que a própria norma permite esta omissão da pessoa jurídica de direito público. Além disto, estamos diante

---

<sup>33</sup> Op.cit. p. 43.

<sup>34</sup> Op. cit. p. 113.

<sup>35</sup> Op. cit. p. 297.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

de direitos indisponíveis, o que é motivo suficiente para o ente público não ser considerado revel.

Questão interessante e ainda pouco enfrentada pela doutrina, é definir se esta tríplice opção presente no parágrafo 3º, do artigo 6º, da Lei nº 4.717/65, poderia ser estendida a outras demandas coletivas, especialmente à ação civil pública, quando a administração é demandada como responsável indireto pelo dano a direito difuso ou coletivo. Nestes casos, seria muito mais importante que o ente público auxiliasse o autor da demanda coletiva em busca dos responsáveis diretos pelo dano.

A Lei nº 7.347/85, que trata da ação civil pública, prevê no seu artigo 5º, parágrafo 2º, que o poder público poderá habilitar-se no feito na condição de litisconsorte de uma das partes, porém não há referência a possibilidade, quando demandado, de modificar a sua condição no processo.

A ausência de previsão expressa sobre o tema na Lei nº 7.347/85 pode levar o intérprete, em um primeiro momento, a concluir pela impossibilidade de o ente público aderir ao pólo ativo da relação processual.

No entanto, não podemos deixar de considerar o que foi exposto no capítulo primeiro, especialmente em relação ao papel ativo do juiz no atual estágio do moderno processo e a necessidade da adequação do procedimento em função das características peculiares da lide.

Além disto, existe hoje no sistema processual brasileiro uma interação entre os textos reguladores que tratam das ações coletivas, com o claro objetivo de evitar contradições e descompassos entre os diversos diplomas legais.

Exemplo dessa interação é, como já citado, a aplicação do artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei nº 4.717/65 às ações civis públicas por ato de improbidade, por expressa disposição do artigo 17, parágrafo 3º, da Lei nº 8.429/92. Ora, se o dispositivo é aplicado à ação civil pública por atos de improbidade, por que não aplicá-lo a todas as ações civis públicas e demais ações coletivas?

Da mesma forma, a remissão expressa à ação popular feita pelo artigo 1º da Lei nº 7.347/85 e aplicação dos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor às ações civis públicas, e vice-versa, cujas permissões estão positivadas no artigo 21, da Lei nº 7.347/85, e no artigo 90, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Esta integração entre os diversos diplomas legais que tratam das demandas coletivas, criando um microsistema das ações coletivas, justifica, assim, a aplicação do artigo 6º, parágrafo 3º, da lei da ação popular às demais ações coletivas.



### 3.2 Do Procedimento para Fixação da Atuação Estatal e a Possibilidade de Retratação da Posição Assumida

Autores como Hely Lopes Meirelles<sup>36</sup> e Maria Sílvia Di Pietro<sup>37</sup> costumam associar a opção do ente público de contestar a ação a hipóteses em que o ato impugnado tenha sido praticado pela administração anterior àquela que se encontra no poder.

Sem ignorar que o uso indevido deste importante instituto, com o notório interesse de angariar proveitos eleitorais para esta ou aquela facção política é fato corriqueiro em nosso país, não podemos deixar de considerar que o exame sobre a posição a ser adotada pela Pessoa Jurídica de Direito Público há de ser o mais técnico possível, sem qualquer influência de ordem política. Não há, repita-se, margem de discricionariedade no agir estatal.

Neste sentido, a opinião de Marcelo Figueiredo<sup>38</sup>, ao comentar o artigo 17, da Lei nº 8.429/82, cujo parágrafo 3º faz expressa remissão ao parágrafo 3º do artigo 6º, da Lei nº 4.717/65:

A mencionada “escolha” ou tomada de posição deve ser criteriosamente avaliada pelo administrador. Desnecessário marcar a profunda diferença de efeitos jurídicos existente entre aderir à posição do autor da ação de improbidade, impugná-la ou, simplesmente, nada fazer.

É preciso que a decisão seja tomada diante de critérios técnico-jurídicos, e não políticos. Há tendência natural do administrador público, sobretudo se dirigente de órgão ou empresa estatal, a sofrer a natural influência político-partidária na tomada de decisões deste jaez. Entretanto, **deve ser o entendimento da consultoria jurídica** a prevalecer. Do contrário o administrador poderá tomar decisão equivocada, que poderá levá-lo ao banco dos réus, até na mesma ação de improbidade, ou outra promovida por irresponsabilidade na questão em foco. (grifou-se)

Por isto, a importância de termos um procedimento que resguarde esta autonomia técnica. Nesse contexto, o Estado do Rio Grande do Sul, de maneira inovadora, regulamentou, através do artigo 27, da Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002, a forma através da qual se implementará o parágrafo 3º do artigo 6º, da Lei nº 4.717/65, nas demandas populares propostas contra o Estado e as demais pessoas jurídicas representadas pela Procuradoria-Geral do Estado, em especial as Autarquias e as Fundações Públicas. Estaduais.

Assim dispõe o artigo 27 da Lei Complementar nº 11.742/2002:

<sup>36</sup> MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 24. ed. São Paulo: Ed. 2002, p. 137.

<sup>37</sup> DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997, p. 528.

<sup>38</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. Comentários a Lei 8429/92 e Legislação Complementar. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 241.

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*

**Art. 27** - O Procurador do Estado, para os efeitos do que prevê o artigo 17, § 3.º, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e o artigo 6.º, § 3.º, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, fará manifestação fundamentada acerca da conduta processual a ser adotada pelo Estado ou outra entidade da administração pública estadual que represente no feito respectivo, a ser submetida ao exame e deliberação do órgão colegiado a que estiver vinculado, para encaminhamento à decisão do Procurador-Geral do Estado.

O legislador estadual buscou com a regulamentação da matéria, repita-se, conferir um juízo técnico à decisão a ser tomada pelo ente público, evitando, na medida do possível, que fatores políticos possam influenciar na decisão a ser tomada diante de um caso concreto.

Vê-se que a decisão neste ou naquele sentido deverá ser sempre fundamentada, passando pela análise de um colegiado, o que confere um maior grau de credibilidade à decisão, que obrigatoriamente deverá ser aquela que for mais conveniente ao interesse público.

O advogado público, como representante judicial da Pessoa Jurídica de Direito Público, é o único responsável pelo rumo a ser conferido à atuação processual dos entes públicos. No exercício deste mister são co-responsáveis pelo controle interno da administração.

O representante legal para fins do que dispõe o parágrafo 3º, do artigo 6º, da Lei nº 4.717/65, ao menos em relação à União e aos Estados, há de ser do procurador da Pessoa Jurídica de Direito Público, pois é ele quem tem a atribuição constitucional de representar a entidade em juízo, por expressa imposição dos artigos 131 e 132, da Constituição Federal, e artigo 12, do Código de Processo Civil.

Quanto aos Municípios, Autarquias e Fundações Públicas, a atuação em Juízo poderá ser feita pelo representante político da entidade. Porém, como bem salienta Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>39</sup> especificamente em relação aos Municípios, não é prudente que o administrador acumule a representação judicial, na medida em que isto pode evitar futuros constrangimentos na hipótese da procedência do pedido, uma vez que poderá restar configurado seu dever de ressarcir, como agente público responsável direta ou indiretamente pela prática do ato.

A posição técnica do advogado público, assumida no decorrer da lide, por ser fruto de um exercício de atribuição constitucional (artigos 131 e 132 da Constituição Federal), não sofre os efeitos da subordinação hierárquica e nem pode ser substituída ou avocada por decisão do representante político da entidade. Como bem salientou Hely Lopes Meireles<sup>40</sup>, não podem ser advogados aqueles atos cuja realização por determinado órgão ou agente é definida por lei. Isto assegura ao advogado público uma ação efetiva e independente em defesa do interesse público.

<sup>39</sup> Op. cit. p. 115.

<sup>40</sup> Op. cit. p. 102.

Como bem observou Rafael Farinatti Aymone<sup>41</sup>:

[...] o exercício das atividades de representação judicial [...] não pode estar dissociado da idéia de concretização do interesse público. O ajuizamento de ações [...], enfim, toda a atividade corriqueira do Procurador do Estado há de estar pautada na finalidade de proteção do interesse público, porque para isso se organiza a Administração Pública e seus órgãos (dentre os quais a Advocacia Pública) no Estado Democrático de Direito.

E este interesse público a ser buscado pelo representante judicial do Estado deve ser o primário, pois<sup>42</sup> “a advocacia pública só deve se ocupar da defesa do interesse público secundário à medida que este coincida e sirva de instrumento à concretização do interesse público primário.”

Assim, conclui-se que a atuação processual da pessoa jurídica depende de uma decisão técnica, e não política, sendo a responsabilidade desta decisão conferida ao Advogado Público, no âmbito dos Estados e da União. Em relação às demais Pessoas Jurídicas de Direito Público, embora por lei a representação judicial esteja a cargo, em regra, do respectivo gestor administrativo, recomenda-se que a decisão seja conferida ao Advogado Público.

Como vimos nos tópicos anteriores, o administrador na ação popular poderá contestar a demanda, omitir-se ou aderir ao pólo ativo.

Pode acontecer, no entanto, que, em uma fase posterior à postulatória, os elementos probatórios indiquem que a opção do administrador não foi a mais adequada ao interesse público. Neste caso, seria possível a mudança de pólo?

Para Hely Lopes Meireles<sup>43</sup>, não é possível, pois:

[...] uma vez que tenha assumido uma posição no processo, seja no pólo passivo ou no ativo, a pessoa jurídica interessada não poderá mais mudar de postura. As relações processuais se estabilizam com o oferecimento das contestações dos réus ou da concordância com o pedido.

Para os defensores dessa posição, uma vez angularizada a lide não poderia haver modificação das partes do processo (artigos 219 e 264 do CPC), salvo os casos expressos no próprio diploma processual civil. A opção tomada pelo administrador seria irremediável. Uma vez decidido, haveria preclusão.<sup>44</sup>

Assim se manifesta Arnoldo Wald<sup>45</sup>:

<sup>41</sup> AYMONE, Rafael Farinatti. *Advocacia Pública: advocacia de que interesse público?* Cadernos de Teses do XXX Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Belém: Imprensa Oficial, 2004, p. 30.

<sup>42</sup> Op. cit. p. 31.

<sup>43</sup> Op. cit. p. 117.

<sup>44</sup> WALD, Arnoldo. *Ação Popular para Anulação de Contrato*. Revista dos Tribunais. n. 521, p. 52-70, São Paulo: RT, 1979.

<sup>45</sup> Op. cit. p. 58.

Mas é preciso salientar que existe um momento oportuno para a decisão da Administração, que é justamente o da apresentação da resposta. Uma vez contestada a ação, surge a *litiscontestatio* que define as posições processuais e não admite qualquer modificação unilateral sem a audiência dos demais interessados no feito. O Código de Processo Civil determina que, feita a citação, não mais pode o autor modificar o pedido ou a causa de pedir sem a permissão do réu (artigo 264). Ora, no caso da ação popular, a empresa pública citada pode optar entre a situação de ré e de autora, mas, uma vez que tenha escolhido uma delas, manifestando-se no processo, não se admite ulterior variação, que importaria em substancial alteração da posição das partes após a *litiscontestatio*.

Em que pese a coerência da solução propugnada com a sistemática processual civil vigente, não há como acolher a solução propugnada pelos referidos autores.

A única solução viável para o problema posto em discussão é admitir a possibilidade de mudança da posição assumida no curso da lide. Pensar o contrário seria obrigar o agente público, uma vez contestada a demanda, a continuar na defesa de ato imoral e ilegal, o que vai de encontro ao interesse público e aos princípios da legalidade e moralidade administrativa.

Nestes casos, não há uma mera faculdade, mas sim um dever-poder de modificação da posição assumida pela Pessoa Jurídica de Direito Público. Neste sentido, a opinião de Luis Manoel Gomes Junior, para quem “não só pode, como deve, o representante da pessoa jurídica de direito público postular a alteração do pólo da relação processual até então ocupado em sede de Ação Popular, desde que se afigure útil para defesa do interesse público<sup>46</sup>”.

Mais uma vez não há margem de discricionariedade do agente público na tomada de decisão. É atividade vinculada ao interesse público.

A possibilidade de mudança da posição assumida pela pessoa jurídica de direito público neste tipo de ação, deriva, ainda, do próprio teor do disposto no art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65. Com efeito, se a pessoa jurídica interessada, como vimos, tem o dever-poder não apenas de se abster de apresentar contestação, mas ainda atuar como litisconsorte ativo ou passivo, não seria razoável usurpar-lhe o direito de mudar de posição assumida *ab initio*.

Nessa esteira, Alexander dos Santos Macedo<sup>47</sup>:

Dentre outros institutos processuais excepcionados pela Lei n. 4.717/65 encontra-se justamente o de que aqui se cuida: a estabilidade subjetiva do processo. De fato, mesmo após feita a citação poderá haver mudança das partes, a despeito da ordem de permanência contida no art. 264 do C. Pr. Civ., a qual é

<sup>46</sup> Op. cit. p. 450.

<sup>47</sup> MACEDO, Alexander dos Santos. Da Ação Popular – Retratibilidade da posição assumida pela pessoa jurídica no processo – Possibilidade. Revista Forense. n. 328, p. 3-7, Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 4-5.

excepcionada pelo § 3º do art. 6º daquela lei, cujo texto já foi transcrito acima.

Justifica-se tal mobilidade da pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, com o princípio maior consubstanciado nas razões de interesse público que a tudo sobreleva na ação popular, ao ponto de permitir que a pessoa jurídica mude de posição na relação processual, em qualquer tempo, mesmo depois de contestar a ação, posto que é inaceitável obrigá-la a permanecer defendendo um ato ilegal e a ela danoso. Aliás, neste aspecto, qualquer réu, mesmo no sistema do C. Pr. Civ., após contestar um ação, pode até reconhecer a procedência do pedido (art. 269, II, do C. Pr. Civ.). A fortiori, a pessoa jurídica na ação popular se, a qualquer momento, convencer-se do erro o seu dirigente (...) Se a Autoridade Administrativa pode a todo tempo revogar seus próprios atos; se ela, nos termos consubstanciados nas ementas de ns.346 e 473 do STF, tem o poder-dever de declarar a nulidade dos atos administrativos eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, e de ordenar as responsabilizações conseqüentes, pois não o fazendo, a omissão pode importar em crime (condescendência criminosa), consoante posto no Código Penal; se tem o dever de apurar no seu âmbito administrativo ( controle interno) esses ilícitos, sancioná-los e visar sua reparação na via judicial, se ela tem todos esses poderes-deveres, como, então, admitir-se que a Autoridade Administrativa possa, ao mesmo tempo, continuar no processo da Ação Popular a defender e sustentar atos que reputar imorais e lesivos ao patrimônio público? (...) Se a pessoa jurídica, portanto, convencer-se da ilegalidade e lesividade do ato, mesmo depois de a ação ter sido contestada, pode e deve mudar de posição no processo, passando do pólo passivo para o pólo ativo, em prol do interesse público e em obediência ao princípio da moralidade administrativa, aspectos que caracterizam a finalidade da ação popular.

Como bem salientou o referido jurista, as regras do artigo 6º, da lei da ação popular, em nada maculam o princípio da estabilidade subjetiva da demanda, apenas acrescentam uma exceção à regra geral, diante da peculiaridade da demanda popular.

Veja-se que o artigo 264, do Código de Processo Civil, não veda a modificação subjetiva da lide, e nem poderia fazê-lo, pois em casos como a morte de uma das partes esta modificação é necessária. O referido dispositivo processual apenas condiciona a modificação subjetiva da demanda, após a citação, a hipóteses permitidas pela legislação processual, sendo que a permissão do artigo 6º, parágrafo 3º, já se apresenta como uma destas exceções.

E mais, a administração pode de ofício anular seus atos, quando eivados de nulidade. Então por que não permitir que esta nulidade seja reconhecida pela Pessoa Jurídica em Juízo?

Não podemos esquecer, ainda, que a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Civil às ações populares somente é possível, nos termos do artigo 22, da Lei nº 4.717/65, quando **não houver contrariedade aos dispositivos específicos da lei da ação popular ou a natureza específica da ação popular.**

Ora, a impossibilidade de alteração das partes, após a citação, repita-se, por si só, já não se coaduna com o disposto do artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei nº 4.717/65. No procedimento ordinário, ou até mesmo nos procedimentos especiais previstos no Código de Processo Civil, seria impensável que um dos réus, quando citado, modificasse sua posição no feito, aderindo ao pólo ativo.

Assim, a natureza peculiar da ação popular chancela, por expressa disposição do artigo 22, do referido diploma, a aplicação de regra diversa. É a aplicação do princípio da adequação formal, que permite ao Juiz, “a possibilidade de amoldar o procedimento à especificidade da causa, por meio da prática de atos que melhor se prestem à apuração da verdade e acerto da decisão, prescindindo dos que se revelem inidôneos para o fim do processo<sup>48</sup>.”

Aliás, esta tendência de adequação do procedimento às peculiaridades do direito material, como exposto no Capítulo 1º deste trabalho, já encontra eco nas modernas legislações processuais. O Código de Processo Civil de Portugal, citado pelo jurista Carlos Alberto Álvaro de Oliveira<sup>49</sup> em sua obra *Efetividade e Processo de Conhecimento*, possui dispositivo que, se adotado em nosso ordenamento jurídico, permitiria ao Juiz a adaptação do rito, chancelando a retratação da Pessoa Jurídica de Direito Público. Dispõe o artigo 265 A: “Quando a tramitação processual prevista na lei não se adequar às especificidades da causa, deve o juízo oficiosamente, ouvidas as partes, determinar a prática dos atos que melhor se ajustem ao fim do processo, bem como as necessárias adaptações.”

Se na doutrina não há unanimidade de posição, na jurisprudência, a questão parece estar pacificada, pois não foi possível identificar nenhum precedente que inadmitisse a retratação da posição assumida pelo ente público na ação popular. Sobre a possibilidade de mudança de pólo nas ações populares, cabe destacar os seguintes precedentes da 1ª e 2ª Turmas do Superior Tribunal de Justiça:

#### EMENTA

#### PROCESSO CIVIL - AÇÃO POPULAR - LEGITIMIDADE - DESISTÊNCIA DA AÇÃO - PÓLO ATIVO ASSUMIDO POR ENTE PÚBLICO - POSSIBILIDADE - SÚMULA 7/STJ.

1. Qualquer cidadão está legitimado para propor ação popular, nos termos e para os fins do art. 1º da Lei 4.717/65.
2. A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá atuar ao lado do autor,

<sup>48</sup> OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Efetividade e Processo de Conhecimento*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. v. 16, p. 07-19, Porto Alegre: Síntese, 1999. p. 15.

<sup>49</sup> Op. cit. p. 15.

desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente (art. 6º, § 3º da Lei 4.717/65).

**3. Filio-me à corrente que defende a tese da retratabilidade da posição da pessoa jurídica na ação popular, quando esta, tendo atuado no feito no pólo passivo, se convence da ilegalidade e lesividade do ato de seu preposto, lembrando, inclusive, que o ente pode promover a execução da sentença condenatória (art. 17).**

4. Tendo sido homologado (indevidamente) o pedido de desistência da ação pelo autor popular, cumpridas os preceitos do art. 9º da Lei 4.717/65, não tendo assumido a demanda o Ministério Público ou outro popular, inexistente óbice em que o ente público assumira o pólo passivo da demanda, em nome do interesse público. Interpretação sistemática da Lei 4.717/65.

5. Manutenção do decisum que aplicou a Súmula 7/STJ, diante da necessidade de reavaliação do contexto fático-probatório.

6. Agravo regimental improvido.

**( STJ, AgRg no Recurso Especial nº 439.854-MS, Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA, Data da decisão: 08/04/2003, Rel. Ministra Eliana Calmon )**

AGRAVO-RENÚNCIA - JULGAMENTO - PEDIDO - **AÇÃO POPULAR** - PESSOA JURÍDICA - CONTESTAÇÃO - CONCESSÃO - LICITAÇÃO - REEXAME DE PROVA.

Não havendo pedido expresso da parte para seu julgamento, não se conhece do agravo de instrumento retido.

Pode a pessoa jurídica ré na ação popular pleitear pela procedência da mesma.

A transferência de parte da concessão da VASP dependia de licitação, o que inoocorreu.

Questões de prova não podem ser revistas na via especial.

Recursos improvidos

**( STJ, Recurso Especial nº 9669/SP Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA, Data da decisão: 10/02/1998 , Rel. Ministro Garcia Vieira )**

Destaca-se do voto do Excelentíssimo relator, o seguinte trecho que bem espelha a posição daquele órgão julgador, e que vem ao encontro do que é defendido no presente trabalho a respeito do tema:

No caso concreto, a VASP, inicialmente, contestou a ação, mas passando certo tempo, mudados a sua Diretoria e o próprio Governo de São Paulo, resolveu ficar do lado dos autores populares, pleitear pela procedência da ação e pela decretação de nulidade dos atos impugnados nesta ação. É claro que ela poderia agir desta forma. O que ela não poderia era continuar defendendo a persistência dos atos a ela danosa e se conformar com os vultosos prejuízos a ela por eles causados. Com a mudança da VASP do pólo passivo para o ativo, não houve mudança do pedido. Os autores não alteraram a sua pretensão ou a cauda de

pedir, não se podendo falar em contrariedade ao art. 264 do CPC. Também não foi vulnerado o artigo 303 do CPC. A VASP passou a ficar ao lado dos autores populares por expressa autorização legal (art.6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65) e podia deduzir novas alegações (art. 303, III do CPC).

Observa-se que o citado voto traz a baila outra questão processual relevante, qual seja a possibilidade ou não de modificação da causa de pedir e do pedido com o ingresso do ente público no pólo ativo da relação processual.

Em relação à estabilidade objetiva da demanda, o artigo 264 do Código de Processo Civil veda a modificação do pedido e da causa de pedir após o saneamento do processo. Antes do saneamento e depois da citação esta modificação é possível, desde que haja concordância do réu.

A intenção do legislador é evitar que o réu seja surpreendido com a ampliação da lide. Em função disto, não se vislumbra a possibilidade de ampliação objetiva da lide nas ações populares, quando a Pessoa Jurídica de Direito Público modificar sua posição no curso da demanda.

No entanto, se permitíssemos a alteração do pedido ou da causa de pedir no curso da lide, necessariamente teríamos que oportunizar novo prazo para a apresentação da defesa e para a produção da prova, sob pena de macularmos o contraditório e a ampla defesa.

Tal fato alongaria o tempo de tramitação da lide. Em consequência, admitir que com a alteração de pólo pudesse a Pessoa Jurídica de Direito Público formular novos pedidos, ao contrário de beneficiar, poderia retardar a solução da demanda, indo de encontro aos valores da efetividade e celeridade do processo.

Assim, seria mais conveniente ao interesse público que não houvesse a modificação objetiva da lide com a mudança de pólo da Pessoa Jurídica de Direito Público na ação popular.

Por fim, a possibilidade de retratação pode se efetivada enquanto não transitada em julgado da decisão. Após este momento, não há de se falar em retratação de posição, apenas em legitimidade para a execução da sentença, conferida ao ente público por expressa disposição do artigo 17, da Lei nº 4.717/65.

Por tudo que foi exposto, não se pode deixar de concluir que a retratação da posição da pessoa jurídica de direito público, se conveniente ao interesse público, é mais que uma faculdade, uma obrigação do ente público, um poder-dever, sob pena de violação do princípio da moralidade administrativa.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em seu *Curso de Direito Administrativo*, o ilustre Jurista Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>50</sup> refere ser a Ação Popular a única medida judicial efetivamente temida pelo administrador.

<sup>50</sup> Op. cit. p. 173.



O que se procurou ressaltar no presente estudo é que a Ação Popular deve ser efetivamente temida pelo mau administrador. Porém, em relação ao administrador probo, preocupado com a busca do bem comum, a medida judicial em análise pode ser um eficaz instrumento de auxílio ao controle interno da administração, na medida em que alerta eventuais desvios de rumo praticados nos mais diversos níveis governamentais.

Para isto é importante que a atuação estatal na Ação Popular seja pautada pelo interesse público primário.

Como conseqüência, não pode haver qualquer margem de discricionariedade na tomada de decisão em relação ao papel a ser desempenhado pelo ente público na ação popular.

Se restar demonstrada, de plano, a prática de ato ilegal e lesivo ao erário, à moralidade, ao patrimônio histórico e cultural e ao meio ambiente, tem o agente público o poder-dever de aderir ao pólo ativo da demanda popular.

No mesmo sentido, se os elementos indicarem que não há ilegalidade e ou desvio de finalidade na prática do ato, o único caminho possível é contestar a demanda.

Imprescindível, assim, que a decisão sobre o papel a ser desempenhado pela Pessoa Jurídica de Direito Público na ação seja tomada em função de uma avaliação técnica, e não política.

É atribuição do procurador judicial da Pessoa Jurídica de Direito Público, agente constitucionalmente investido da função de representante judicial da entidade (artigos 131 e 132 da Constituição Federal, combinados com o artigo 12º, do Código de Processo Civil), o dever-poder de decidir, no caso concreto, a atuação processual mais adequada a atingir o interesse público primário.

Tal decisão não pode ser avocada ou substituída por decisão do agente político do ente público, ao menos em relação aos Estados e à União.

Para que tal decisão não sofra a influência ou a pressão externa ou até mesmo de outros órgãos da administração, é fundamental a fixação de um procedimento para a apuração do agir estatal, nos mesmos moldes do já fixado pelo Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei Complementar Estadual nº 11.742/2002 .

Por fim, procurou-se demonstrar que, uma vez constatado o equívoco na linha de atuação da Pessoa Jurídica de Direito Público na lide, o agente público não somente pode, mas sim deve modificar a atuação do ente público, aderindo ao pólo passivo da relação processual, se a ação foi contestada.

Agindo sempre em busca do interesse público, o agir estatal estará colaborando com o fortalecimento do estado democrático de direito, ao valorizar este importante instrumento de participação do cidadão, constitucionalmente assegurado pelo artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

AYMONE, Rafael Farinatti. **Advocacia Pública: advocacia de que interesse público?** Cadernos de Teses do XXX Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Belém, Imprensa Oficial, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituição de Direito Processual Civil**. v. II, 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Comentários a Lei 8429/92 e Legislação Complementar**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GESSINGER, Ruy Armando. **Da Ação Popular Constitucional**. Porto Alegre. Ed. Metrópole, 1985.

LIMA, Ruy Cirne. **Sistema de Direito Administrativo**. v.1. Porto Alegre: Ed. Santa Maria, 1953.

MACEDO, Alexander dos Santos. Da Ação Popular – Retratabilidade da posição assumida pela pessoa jurídica no processo – Possibilidade. **Revista Forense**, n. 328, p. 3-7, Rio de Janeiro, Forense, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular – Proteção do erário público. Do patrimônio cultural e natural; e do meio ambiente**. São Paulo: Editora RT, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 24. ed. São Paulo: Ed, 2002.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Editora RT. 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Ação Popular do Direito Brasileiro Como Instrumento de Tutela Jurisdicional dos Chamados “Interesses Difusos”. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 28, p.07-19, 1982.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre o problema da “efetividade” do processo. In: **Temas de direito processual**. 3.<sup>a</sup> série. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 27-42.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo : Saraiva, 1997.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Efetividade e Processo de Conhecimento. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre v. 16, p.07-19, 1999.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Princípios da Administração Pública: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. **Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba, n. 10 , p.677-689, 1996.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder Discricionário no Direito Administrativo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 179 e 180, p.51-67, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Ação Popular Constitucional**: doutrina e processo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**. 1968.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil**. v. I, Porto Alegre: Fabris, 1987.

WALD, Arnoldo. Ação Popular para Anulação de Contrato. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 521, p.52-70, 1979.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 2. ed. Campinas: Bookseller, 2000.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 329, p.147-160, 1995.

---

*RPGE, Porto Alegre, v. 29, n. 61, p. 37-63, jan./jun. 2005*