

CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARTE 3

Prof. Murillo Gutier¹

CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARTE 3	1
A AÇÃO POPULAR NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	1
1. Ação Popular: Conceito e Fundamentos Normativos	1
2. Legitimidade na Ação Popular.....	2
2.1 Legitimidade Ativa: Quem Pode Propor a Ação	2
2.2 Legitimidade Passiva: Quem Pode Ser Réu	2
3. Objeto da Ação Popular: O Que Pode Ser Impugnado	3
4. Prazo Prescricional	4
5. Competência para Julgamento	4
6. Procedimento, Decisão e Coisa Julgada	4
Lógica do Tema - Ação Popular	5
Quadro Sinótico - Ação Popular	6
Referências.....	9

A AÇÃO POPULAR NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

1. Ação Popular: Conceito e Fundamentos Normativos

A **ação popular** é uma garantia constitucional colocada à disposição de todo cidadão que deseje impugnar atos e contratos administrativos reputados ilegais e prejudiciais ao erário público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Trata-se de um dos mais relevantes instrumentos de participação democrática direta, por meio do qual o cidadão assume o papel de guardião da legalidade e da probidade na gestão da coisa pública. Sua previsão normativa encontra amparo no art. 5.º, LXXIII, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e, no plano infraconstitucional, na Lei n.º 4.717/1965, que disciplina detalhadamente seu rito e seus efeitos. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

¹ Professor de Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Constitucional da UniBrás-Uberaba e UNIPAC-Uberaba. Advogado desde 2003. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. E-mail: murillo@gutier.adv.br

2. Legitimidade na Ação Popular

2.1 Legitimidade Ativa: Quem Pode Propor a Ação

A titularidade para o ajuizamento da ação popular é exclusiva do **cidadão** - entendido como o indivíduo que se encontra no pleno exercício de seus direitos políticos ativos, ou seja, com capacidade de votar. Em razão disso, a petição inicial deve ser instruída com a apresentação do título eleitoral, comprovando essa condição (art. 1.º, § 3.º, da Lei 4.717/1965). A legitimidade, portanto, não é atribuída a qualquer pessoa, mas especificamente àquele que detém vínculos cívicos com o Estado democrático de direito, sendo irrelevante, para esse fim, o domicílio eleitoral do autor. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Um ponto que suscita debate doutrinário diz respeito aos eleitores entre 16 e 18 anos - considerados relativamente incapazes nos termos do art. 4.º, I, do Código Civil. A dúvida reside em saber se esses jovens precisariam de assistência de um representante legal para propor a ação. Uma corrente doutrinária sustenta que sim, argumentando que a legitimidade ativa não se confunde com a capacidade civil e processual (art. 70 do CPC). Outra parcela da doutrina, com a qual o autor se alinha, defende que a assistência é desnecessária, pois o direito de propor a ação popular seria uma decorrência direta do direito político do cidadão. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Embora o cidadão detenha legitimidade ativa, ele não possui capacidade postulatória autônoma, razão pela qual deverá ser representado em juízo por advogado - ressalvada a hipótese em que o próprio cidadão seja advogado. É possível, ainda, o **litisconsórcio ativo**, sendo facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular (art. 6.º, § 5.º, da Lei 4.717/1965). O autor popular é beneficiado, adicionalmente, com a isenção de custas judiciais e da sucumbência, salvo em caso de comprovada má-fé (art. 5.º, LXXIII, da CRFB). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Não possuem legitimidade ativa para a ação popular: (a) os estrangeiros, por não serem titulares de capacidade eleitoral ativa (art. 14, § 2.º, da CRFB), com a ressalva dos portugueses equiparados (art. 12, § 1.º, da CRFB); (b) os indivíduos com direitos políticos suspensos, como ocorre com aqueles condenados em ação de improbidade administrativa (art. 12 da Lei 8.429/1992); e (c) as **pessoas jurídicas**, conforme pacificado pela **Súmula 365 do STF**. O Ministério Público atua na ação popular como "*custos legis*" (fiscal da lei), sem legitimidade ativa; contudo, na hipótese de desistência do autor popular, o Parquet poderá assumir o polo ativo para garantir o prosseguimento da demanda (art. 9.º da Lei 4.717/1965). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

2.2 Legitimidade Passiva: Quem Pode Ser Réu

O polo passivo da ação popular é composto por um conjunto amplo de sujeitos, conforme determinam o art. 5.º, LXXIII, da CRFB e os arts. 1.º e 6.º da Lei 4.717/1965. São legitimados passivos:

(a) os entes da Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);

(b) as entidades da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais, de direito público ou privado), incluídas as empresas incorporadas ao patrimônio público;

(c) as entidades privadas com participação acionária do Estado; e

(d) as entidades privadas que recebam subvenção dos cofres públicos - inclusive aquelas para cuja criação ou custeio o erário tenha contribuído com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, a exemplo dos Serviços Sociais Autônomos (Sistema S), das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Também figuram no polo passivo: (e) as autoridades, funcionários ou administradores que tenham autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tenham criado condições para a ocorrência da lesão; e (f) os **beneficiários diretos** do ato questionado. Todos esses sujeitos devem integrar necessariamente o polo passivo, pois se trata de **litisconsórcio passivo necessário simples**, conforme reconhecido pelo **STJ** (STJ, 1.^a Turma, REsp 879.999/MA, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 22.09.2008; STJ, 2.^a Turma, REsp 258.122/PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 05.06.2007).

Vale destacar que as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, uma vez citadas, podem migrar para o polo ativo da demanda, em litisconsórcio com o autor popular (art. 6.º, § 3.º, da Lei 4.717/1965). O prazo para apresentação de contestação é de 20 dias, prorrogável por igual período a requerimento do interessado, quando particularmente difícil a produção de prova documental (art. 7.º, IV, da Lei 4.717/1965). Esse prazo é comum a todos os réus, e a prorrogação deve ser solicitada dentro do prazo original, sob pena de preclusão. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

3. Objeto da Ação Popular: O Que Pode Ser Impugnado

A ação popular tem como finalidade a anulação de atos e contratos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5.º, LXXIII, da CRFB). Para que a ação prospere, prevalece o entendimento de que o autor deve demonstrar tanto a **ilegalidade** quanto a **lesividade** - real ou presumida - aos bens jurídicos protegidos. A ilegalidade deve ser compreendida em seu sentido amplo - como "*juridicidade*" -, abrangendo toda e qualquer violação ao ordenamento jurídico, sejam regras ou princípios. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918; Cf. Carvalho Filho, 2011, p. 967)

A lesividade exige, em regra, a demonstração de dano efetivo. A exceção ocorre quando a própria Lei n.º 4.717/1965 enumera, em seu art. 4.º, hipóteses específicas de ilegalidade, situação em que a lesividade passa a ser **presumida**. O pedido deduzido na ação popular consiste na anulação do ato ilegal e lesivo, acrescida da condenação dos responsáveis ao pagamento de indenização pelos danos

causados (art. 11 da Lei 4.717/1965). A conjugação dos requisitos de ilegalidade e lesividade reforça o caráter objetivo e rigoroso do controle exercido pela ação popular sobre os atos da Administração. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918; Cf. Carvalho Filho, 2011, p. 967)

4. Prazo Prescricional

O prazo para o ajuizamento da ação popular é de **cinco anos**, contados da data do ato impugnado (art. 21 da Lei 4.717/1965). Ressalva-se, porém, a pretensão de **ressarcimento ao erário**, considerada pela doutrina majoritária como imprescritível, nos termos do art. 37, § 5.º, da CRFB. Isso significa que, mesmo após o decurso do prazo quinquenal, o Estado poderá buscar a reparação dos danos ao patrimônio público, sem que a prescrição possa ser oposta como obstáculo à pretensão ressarcitória. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

5. Competência para Julgamento

A **competência** para processar e julgar a ação popular é, como regra geral, do juízo de primeira instância - federal ou estadual -, conforme a origem do ato impugnado (art. 5.º da Lei 4.717/1965). Importa destacar que **não se aplica o foro por prerrogativa de função** às ações populares. O STF firmou o entendimento de que não é de sua competência originária o julgamento de ações populares, ainda que o réu seja detentor de foro privilegiado perante a Corte - inclusive quando a ação popular é proposta em face do Presidente da República (**STF, Pet 3.152 AgR/PA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ 20.08.2004; STF, Pet 5.856/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo 811**). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Excepcionalmente, nas hipóteses expressamente previstas na Constituição, a competência poderá ser originária dos tribunais superiores. O STF reconheceu sua competência para julgar ação popular em caso de **conflito federativo** - especificamente nas causas e conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, "f", da CRFB), conforme decidido no **STF, ACO 622 QO/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJe 15.02.2008, Informativo 487**. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

6. Procedimento, Decisão e Coisa Julgada

A ação popular segue, em regra, o **procedimento ordinário**, com algumas peculiaridades próprias: a petição inicial deve ser instruída com o título de eleitor (art. 1.º, § 3.º, da Lei 4.717/1965) e o prazo de contestação é de 20 dias, prorrogável por igual período nos casos de dificuldade na produção de prova documental (art. 7.º, IV, da Lei 4.717/1965). A sentença que julgar **procedente** o pedido terá duplo conteúdo: constitutivo-negativo, ao decretar a invalidade do ato ilegal e lesivo; e condenatório, ao impor aos responsáveis o pagamento de indenização, custas e honorários advocatícios (arts. 11 e 12 da Lei 4.717/1965). A apelação contra a sentença de procedência tem **efeito suspensivo** (art. 19 da Lei 4.717/1965). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

A sentença de **improcedência** tem natureza meramente declaratória e, como regra, não gera condenação do autor ao pagamento de custas ou sucumbência - salvo em caso de comprovada má-fé (art. 5.º, LXXIII, da CRFB). Quando a lide for manifestamente temerária, o autor poderá ser condenado ao pagamento do **décuplo das custas** (art. 13 da Lei 4.717/1965). Igualmente relevante é a previsão do **duplo grau obrigatório de jurisdição** (reexame necessário): a sentença que decretar a carência ou improcedência da ação somente produzirá efeitos após ser confirmada pelo tribunal competente (art. 19 da Lei 4.717/1965). (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Quanto à **legitimidade recursal**, além das partes e do Ministério Público - este na condição de "*custos legis*" -, qualquer cidadão está autorizado a recorrer das decisões proferidas contra o autor popular (art. 19, § 2.º, da Lei 4.717/1965). Por fim, a sentença produzirá **coisa julgada** com eficácia "*erga omnes*", salvo na hipótese de improcedência por insuficiência de provas, caso em que qualquer legitimado poderá propor nova ação com idêntico fundamento, valendo-se de prova nova (art. 18 da Lei 4.717/1965), em regime análogo ao previsto no art. 103, I, do Código de Defesa do Consumidor. (Cf. Oliveira, 2026, p. 918)

Lógica do Tema - Ação Popular

A ação popular constitui um dos pilares do controle democrático da Administração Pública, por colocar nas mãos do próprio cidadão - e não apenas dos órgãos estatais - o poder de questionar atos que lesionem o patrimônio público, a moralidade, o meio ambiente e o patrimônio histórico. Sua lógica interna obedece a uma estrutura binária: de um lado, o controle da legalidade em sentido amplo (juridicidade); de outro, a tutela dos bens coletivos contra danos reais ou presumidos.

O sistema da ação popular é construído sobre quatro grandes eixos. O primeiro é a **exclusividade da legitimidade ativa do cidadão**, que exclui estrangeiros, apátridas, pessoas jurídicas e indivíduos com direitos políticos suspensos - o que confere à ação uma dimensão cívica insubstituível. O segundo eixo é a **amplitude do polo passivo**, que abrange toda a cadeia de responsáveis pelo ato lesivo, desde os agentes que o praticaram até seus beneficiários diretos, o que viabiliza a responsabilização integral. O terceiro eixo é o **objeto dual da ação** - a invalidação do ato e a reparação dos danos -, o que torna a ação popular um instrumento tanto preventivo quanto repressivo. O quarto eixo é a **proteção do autor popular**, que atua sem risco de sucumbência - salvo má-fé -, o que incentiva o exercício da cidadania ativa.

Do ponto de vista processual, o sistema é ainda complementado por dois mecanismos garantidores da efetividade: o **reexame necessário** das sentenças de improcedência, que protege o interesse público contra a extinção prematura da demanda; e a **coisa julgada "erga omnes"** nas sentenças de procedência, que impede a perpetuação do ato lesivo. A ação popular, assim

compreendida, é muito mais do que um remédio processual: é uma expressão concreta da soberania popular no controle cotidiano do poder.

Quadro Sinótico - Ação Popular

Tema	Explicação
Conceito	Ação constitucional ajuizável por qualquer cidadão para invalidar atos e contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.
Fundamentos normativos	Art. 5.º, LXXIII, da CRFB; Lei n.º 4.717/1965.
Legitimidade ativa	Exclusiva do cidadão no pleno gozo de seus direitos políticos ativos (eleitor). A petição inicial deve ser instruída com o título eleitoral.
Eleitores de 16 a 18 anos	Relativamente incapazes (art. 4.º, I, CC); parte da doutrina defende a desnecessidade de assistência, por ser a ação popular inerente ao direito político.
Capacidade postulatória	O cidadão-autor não possui capacidade postulatória autônoma; deve ser representado por advogado, salvo se ele próprio o for.
Litisconsórcio ativo	Qualquer cidadão pode se habilitar como litisconsorte ou assistente do autor (art. 6.º, § 5.º, da Lei 4.717/1965).
Isenção de custas	O autor popular é isento de custas e sucumbência, salvo comprovada má-fé (art. 5.º, LXXIII, da CRFB).
Ilegitimidade ativa	Estrangeiros (ressalvados os portugueses equiparados); indivíduos com direitos políticos suspensos; pessoas jurídicas (Súmula 365 do STF).
Ministério Público	Atua como " <i>custos legis</i> ", sem legitimidade ativa. Pode assumir o polo ativo em caso de desistência do autor (art. 9.º da Lei 4.717/1965).
Legitimidade passiva	Engloba: entes da Administração Direta e Indireta; entidades privadas com participação acionária do Estado; entidades privadas subvencionadas com mais de 50% pelo erário; autoridades e agentes que praticaram ou omitiram o ato; e beneficiários diretos do ato.

Litisconsórcio passivo	Necessário simples; todos os legitimados passivos devem integrar o polo passivo (STJ, REsp 879.999/MA e REsp 258.122/PR).
Mudança de polo pelas pessoas jurídicas	Após a citação, as pessoas jurídicas de direito público e privado podem migrar para o polo ativo, em litisconsórcio com o autor (art. 6.º, § 3.º, da Lei 4.717/1965).
Prazo de contestação	Vinte dias, prorrogável por igual período em caso de dificuldade na produção de prova documental; prazo comum a todos os réus (art. 7.º, IV, da Lei 4.717/1965).
Objeto	Anulação de atos e contratos ilegais e lesivos; condenação dos responsáveis ao pagamento de indenização (art. 11 da Lei 4.717/1965).
Ilegalidade	Compreendida em sentido amplo (" <i>juridicidade</i> "), abrangendo violações a regras e princípios.
Lesividade	Exige demonstração de dano efetivo, salvo nas hipóteses do art. 4.º da Lei 4.717/1965, em que é presumida.
Prazo prescricional	Cinco anos (art. 21 da Lei 4.717/1965). A pretensão de <i>ressarcimento ao erário</i> é considerada <i>imprescritível</i> (art. 37, § 5.º, da CRFB).
Competência	Juízo de 1.ª instância (federal ou estadual), conforme a origem do ato. Não se aplica foro por prerrogativa de função, exceto nos casos expressamente previstos na CRFB.
Competência do STF	Excepcionalmente, em casos de conflito federativo (art. 102, I, "f", da CRFB - STF, ACO 622 QO/RJ).
Procedimento	Ordinário, com peculiaridades: instrução da inicial com título eleitoral; prazo de contestação de 20 dias, prorrogável.
Sentença de procedência	Conteúdo dúplice: constitutivo-negativo (invalida o ato) e condenatório (indenização, custas e honorários). Apelação tem efeito suspensivo.
Sentença de improcedência	Natureza declaratória; em regra, sem condenação do autor em custas, salvo má-fé. Lide temerária: condenação ao décuplo das custas (art. 13 da Lei 4.717/1965).

Duplo grau obrigatório	A sentença de carência ou improcedência está sujeita a reexame necessário (art. 19 da Lei 4.717/1965).
Legitimidade recursal	Partes, Ministério Público e qualquer cidadão podem recorrer das decisões contrárias ao autor popular (art. 19, § 2.º, da Lei 4.717/1965).
Coisa julgada	Eficácia " <i>erga omnes</i> ", salvo improcedência por insuficiência de provas, caso em que nova ação pode ser ajuizada com prova nova (art. 18 da Lei 4.717/1965).

Tabela de Precedentes - STF e STJ sobre a Ação Popular

Item	Precedente
1. Ilegitimidade ativa das pessoas jurídicas	STF - Súmula 365. Firmou o entendimento de que as pessoas jurídicas não possuem legitimidade para propor ação popular. <i>Ratio decidendi</i> : a ação popular é instrumento de participação política direta, inerente ao cidadão, condição incompatível com a natureza das pessoas jurídicas.
2. Litisconsórcio passivo necessário	STJ, 1.ª Turma, REsp 879.999/MA. Rel. Min. Luiz Fux. DJe 22.09.2008. Informativo 366. Reconheceu a natureza de litisconsórcio passivo necessário simples na ação popular. <i>Ratio decidendi</i> : todos os que praticaram, aprovaram ou se beneficiaram do ato lesivo devem integrar o polo passivo, sob pena de nulidade processual.
3. Litisconsórcio passivo necessário (reafirmação)	STJ, 2.ª Turma, REsp 258.122/PR. Rel. Min. João Otávio de Noronha. DJ 05.06.2007, p. 302. Informativo 311. Reafirmou a necessidade de formação do litisconsórcio passivo com todos os agentes responsáveis pelo ato impugnado. <i>Ratio decidendi</i> : a ausência de um dos litisconsortes necessários acarreta a invalidade do processo.
4. Inaplicabilidade do foro por prerrogativa de função	STF, Tribunal Pleno, Pet 3.152 Agr/PA. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ 20.08.2004, p. 37. Decidiu que não é da competência originária do STF processar e julgar ações populares, ainda que o réu detenha foro privilegiado perante a Corte. <i>Ratio decidendi</i> : o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos processos expressamente previstos na Constituição, não sendo extensível à ação popular.

<p>5. Inaplicabilidade do foro - Presidente da República</p>	<p>STF, Pet 5.856/DF. Rel. Min. Celso de Mello. Informativo 811. Reafirmou que, mesmo quando a ação popular é proposta em face do Presidente da República, não há competência originária do STF para seu julgamento. <i>Ratio decidendi</i>: a prerrogativa de foro do Presidente não altera as regras constitucionais de competência para a ação popular.</p>
<p>6. Competência do STF em conflito federativo</p>	<p>STF, Tribunal Pleno, ACO 622 QO/RJ. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJe 15.02.2008. Informativo 487. Reconheceu a competência originária do STF para julgar ação popular em caso de conflito federativo entre a União e os Estados, o Distrito Federal ou entre estes entre si (art. 102, I, "f", da CRFB), inclusive quanto às respectivas entidades da administração indireta. <i>Ratio decidendi</i>: a competência do STF, nessa hipótese, decorre diretamente do texto constitucional, em razão da natureza federativa do conflito.</p>

Referências

- GUTIER, Murillo Sapia. **Instituições de Direito Administrativo – Controle da Administração Pública**. Uberaba: Rule of Law Publishing, 2026.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: GEN/Atlas, 2025.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Método, 2026.