

## UM PARADOXO NA CRIAÇÃO DA LEI DA AÇÃO POPULAR

### *A PARADOX IN THE CREATION OF THE LAW OF POPULAR ACTION*

Adriano Craveiro Neves\*

**Resumo:** A ação popular já era prevista na Constituição de 1824. Foi regulada somente em 1965, após outras tentativas, mais de um ano após a tomada do poder pelos militares. É um instrumento que objetiva questionar judicialmente atos do poder público, constituindo-se em um direito constitucional político. A sua regulação em um momento autoritário é paradoxal, pois uma das características desses governos é limitar os remédios constitucionais. Após a análise do instituto e do momento histórico, o artigo procura as justificativas para a regulamentação dessa ação. Dentre eles, a desconfiança do governo militar com o quadro burocrático então existente.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. História do Direito. Ação Popular. Governo Militar.

**Abstract:** The popular action was already foreseen in the 1824 Constitution. It was only regulated in 1965, after other attempts, more than a year after the military takeovers the power. It is an instrument that aims to question judicially acts of the public power, constituting itself in a constitutional right political. Its regulation in an authoritarian moment is paradoxical, since one of the characteristics of these governments is to limit the constitutional remedies. After the analysis of the institute and the historical moment, the article looks for the justifications for the regulation of this action. Among them, the distrust of the military government with the existing bureaucratic framework.

**Key words:** Administrative law. History of Law. Popular Action. Military Government.

## INTRODUÇÃO

Com o movimento revolucionário de 1964 uma nova ordem legal foi instaurada. Conquanto o movimento, pelo menos no seu início, tenha mantido a ordem constitucional de 1946, diversas alterações foram feitas nas leis, fruto de uma reforma legislativa instaurada nos primeiros anos da Revolução, atingindo várias áreas, dentre as quais a Administração Pública.

Em uma das ações legislativas foi regulamentada a Ação Popular, por meio da Lei nº 4.717/65, que confere a qualquer cidadão a legitimidade para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, conferindo efetividade ao § 38 do art. 141 da Constituição Federal de 1946, até então em vigor.

Para parte da doutrina, a regulamentação da Ação Popular foi um marco jurídico importante, porquanto é considerado um direito de natureza política, pois implica controle do cidadão sobre atos lesivos aos interesses que a Constituição quis proteger<sup>1</sup>. Para Hely Lopes

---

\* Doutor em Direito no UNICEUB, Brasília-DF, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Email: adrneves@yahoo.com.

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Direito Administrativo*. p. 654.

Meireles, o beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular, mas o povo, titular do direito subjetivo “... ao Governo honesto”<sup>2</sup>.

Tal posição, no entanto, colide com o momento histórico de sua criação, quando a palavra democracia já não mais existia no dicionário daqueles que comandavam o País<sup>3</sup>. Consideramos, assim, que há um paradoxo entre a aprovação, a regulamentação da lei e o momento histórico. Essa contradição nos move para escrever o presente artigo, no qual fazemos uma abordagem histórica do instituto, bem como analisamos o projeto de lei que resultou em sua criação.

Por fim, procuramos verificar, no campo jurídico e político, o que motivou o Governo Militar a aprovar uma lei que é um instrumento de participação na vida política, fato esse que contrasta com o governo autoritário que tomava o poder.

## 1. A AÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO LEGAL BRASILEIRO

### 1. 1. Previsão constitucional

A ação popular não é criação do direito moderno, porquanto já existia no direito romano, denominada *actio popularis*, na qual qualquer pessoa do povo (*populus*) poderia fazer uso para a defesa de interesses da comunidade<sup>4</sup>. No caso brasileiro, a ação popular já era prevista na Constituição de 1824<sup>5</sup>, no art. 157, com margem bem mais estreita da finalidade atual, pois assim preceituava o dispositivo constitucional:

“Por suborno, peita, peculato, e concussão haverão contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecido na Lei”.

Com o advento da República, a ação popular voltou ao texto constitucional com a Constituição de 1934, com previsão no inciso XXXVIII do art. 11. Consoante Nelson Carneiro<sup>6</sup>, a proposta foi da bancada paulista, com a iniciativa do Deputado Marques dos

---

<sup>2</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 619.

<sup>3</sup> Não é propósito do artigo discutir a natureza do movimento de 1964, quando os militares tomaram o poder. Para nós, o movimento não teve previsão constitucional, significando uma violação à Constituição então vigente.

<sup>4</sup> CARNEIRO, Nelson. *Das ações populares civis no direito brasileiro*. p. 474.

<sup>5</sup> Para Rodolfo de Camargo Mancuso, a ação contida na Constituição de 1824 não pode ser considerada uma autêntica ação popular. O autor defende que a ação só foi prevista na Constituição de 1934. In MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. p. 58.

<sup>6</sup> CARNEIRO, Nelson. *Das ações populares civis no direito brasileiro*. p. 469.

Reis. Para ele, a bancada não esperava que o novo dispositivo resultasse em letra morta em nossa legislação<sup>7</sup>.

A Constituição Federal de 1937 não previa a ação popular, pois inaugurou o regime autoritário do Estado Novo, no qual a participação política foi tolhida. Veio novamente com a Ordem de 1946, previsto no § 38 do art. 141. Por esse dispositivo, qualquer cidadão seria parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

Com o advento da Emenda de 1967, a ação popular foi mantida, mas com texto mais resumido, conforme o § 31 do art. 150, que previa: “... qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos aos patrimônios de entidades públicas”. Tal disposição foi mantida pela Emenda de 1969, mas no seu art. 153, § 31.

Segundo Rodolfo Mancuso<sup>8</sup>, a alteração constitucional resultou em uma diminuição da abrangência da ação, dado que ao inscrever a terminologia “entidades públicas”, deixou de fora as empresas estatais, notadamente conhecidas como “entidades privadas”.

Na Constituição de 1988, a ação popular aparece em local privilegiado, como garantia constitucional, bem como com uma abrangência maior, eis que não se presta a anular “atos lesivos do patrimônio” dos entes estatais, mas também à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, como prevê o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição de 1988.

## 1. 2. As tentativas iniciais de regulação

Uma das divergências sobre a ação popular residia na eficácia do dispositivo constitucional contido na Constituição Federal de 1946: saber se a norma constitucional era contida, isto é, se havia a necessidade de regulamentação por parte do legislador ordinário.

Para Mancuso<sup>9</sup>, a polêmica foi resolvida na “... memorável sentença...” proferida por José Frederico Marques, na qual ele reconhece a efetividade do dispositivo. Pontes de Miranda vai mais além, afirmando que o direito à ação popular não depende de regulamentação da regra jurídica constitucional, citando julgamento do STF de 28 de

---

<sup>7</sup> CARNEIRO, Nelson. *Das ações populares civis no direito brasileiro*. p. 469.

<sup>8</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. p. 64.

<sup>9</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. p. 63.

setembro de 1949, que considerou o “mandado de segurança” como meio idôneo para efetuar o pedido para declarar a ilegalidade de ato administrativo<sup>10</sup>.

Não obstante, tentativas de regulação ocorreram nesse interregno, pelo menos para especificar o rito exclusivo da referida ação. A primeira tentativa partiu do Projeto nº 2, de 1936, cujo processamento na Câmara não o levou à aprovação. Segundo Nelson Carneiro, o momento histórico não era propício para a aprovação, pois os direitos e as garantias já estavam suspensos há muito tempo pelo “estado de guerra”, instrumento e antecipação do “famigerado Estado Novo”<sup>11</sup>.

Após a queda da ditadura de Vargas, a ação popular retornou ao texto constitucional, sendo encaminhada proposta de regulamentação por meio do Projeto de Lei nº 2.466, de 1952, apresentado ao Senado pelo Senador Ferreira de Souza. Tal projeto foi encaminhado à Câmara que, após amplo debate, resultou em um substitutivo de autoria do então Deputado Bilac Pinto, com emendas do Deputado Nelson Carneiro. O projeto, no entanto, não foi aprovado, pois ficou sem movimentação no Congresso Nacional.

Em artigo publicado em 1954, Rafael Bielsa elogiou o Substitutivo Bilac Pinto, afirmando que o mesmo contribuiria para o saneamento moral da administração pública<sup>12</sup>:

“Nesse notável projeto se institui um regime orgânico e completo, bem inspirado e que se for convertido em lei, como é lógico esperar, elevará bastante o espírito cívico da parte consciente e responsável do povo, e contribuirá para o saneamento moral da administração pública nas três ordens: a da União, a dos Estados e a dos Municípios”

Por meio do expediente GM/211-B<sup>13</sup>, de 19 de fevereiro de 1965, o então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Milton Campos, apresentou ao Presidente da República a proposta a ser encaminhada ao Congresso Nacional, com o aproveitamento do Substitutivo do Deputado Bilac Pinto, até então parado no Congresso, com revisões e atualizações, para que tivesse uma rápida tramitação.

Nas suas considerações, o ministro enfatiza o desejo do presidente de materializar a ação popular dentro da reforma legislativa que se propunha. Justifica o Ministro<sup>14</sup>:

“Acene-se, assim, na Lei magna, para o espírito e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e

<sup>10</sup> MIRANDA, Pontes de. *Tratado das ações*. p. 492.

<sup>11</sup> CARNEIRO, Nelson. *Das ações populares civis no direito brasileiro*. p. 470.

<sup>12</sup> BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da administra. *Revista de Direito Administrativo*. p. 41.

<sup>13</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>14</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

contribuírem com sua iniciativa para o bom andamento dos assuntos administrativos”

A proposta seguiu com parecer de Seabra Fagundes, no qual o ilustre professor esboça todas as modificações feitas no Substitutivo Bilac Pinto, com sugestões de outros juristas, como Hely Lopes Meireles e Nelson Carneiro<sup>15</sup>. No Parecer, de 6 de janeiro de 1965, relata Fagundes<sup>16</sup>:

“Vacilei ao incluir ao texto do Esbôço a norma que constitui o art. 13. É que por ela talvez se desencoraje a atuação fiscalizadora dos mais tímidos sobre a Administração Pública. Mas como a ação popular, ao lado das suas virtudes de instrumento de colaboração do indivíduo para a moralidade das práticas de governo, pode também inspirar-se, sob o influxo da paixão político-partidária, os propósitos maliciosos de perturbação da atividade administrativa, parece-nos prudente, por fim, deixar na lei uma advertência contra o seu abuso.”

A proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados por meio da Mensagem nº 144/65<sup>17</sup>, em 8 de abril de 1965, recebendo a numeração PL nº 2.726/65. Em 19 de abril do mesmo ano, foi remetida à Comissão de Constituição e Justiça, sendo distribuída ao Deputado Djalma Marinho.

No Parecer<sup>18</sup> ao projeto, proposto em 29 de abril de 1965, pelo então relator deputado Djalma Marinho, na Comissão de Constituição e Justiça, foram rejeitadas todas as emendas oferecidas, com exceção de duas oferecidas pelo próprio relator, que não alteravam o núcleo do projeto<sup>19</sup>.

Após ida ao Senado Federal, o projeto foi aprovado sem alterações, sendo encaminhado ao Presidente da República em 23 de junho de 1965, recebendo o autógrafo em 29 de junho do mesmo ano e publicado no dia 4 de julho, como a Lei nº 4.717/65<sup>20</sup>.

### **1. 3. Momento histórico da aprovação da Lei nº 4.717/65**

A Lei da Ação Popular foi aprovada pouco mais de um ano após a Revolução de 1964. Foi parte de um grande pacote legislativo que resultou em várias modificações do ordenamento jurídico, levando, dois anos após, a uma grande reforma da Administração Pública materializada por meio do Decreto-Lei nº 200/67.

---

<sup>15</sup> RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*. p. 127.

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>17</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>18</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>19</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>20</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

A Revolução de 1964 resultou na tomada do poder pelos militares, com a destituição do Governo de João Goulart. Com a chegada ao poder, os militares editaram um Ato Institucional, inicialmente sem número, mas que após ficou conhecido como Ato Institucional nº 1, no qual eles tentavam justificar a tomada do poder. Dentre outros, os militares mantiveram o funcionamento do Congresso Nacional, bem como a Constituição de 1946. No preâmbulo do Ato dirigido à Nação, eles informavam<sup>21</sup>:

“Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, *a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas*. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.” (grifamos)

O Ato também suspendeu, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais da vitaliciedade e da estabilidade, nos termos do *caput* do art. 7º, limitando-se o controle jurisdicional às formalidades extrínsecas, nos termos do § 4º do referido artigo.

É lugar-comum que a instituição da Revolução suprimiu direitos e colocou o País em um regime autoritário, mais fraco em seu nascedouro, mas que atingiu o ápice poucos anos após, com o fechamento do Congresso, afastamento de juízes e a prisão de desafetos políticos do Regime.

Mesmo no seu início, o momento revolucionário não propiciava o ambiente para o elastecimento de direitos políticos nem muito menos para a regulamentação de garantias constitucionais. Tal paradoxo nos instiga a procurar justificativas para a regulamentação do instituto da ação popular em momento tão conturbado de nossa vida política.

## **2. A MOTIVAÇÃO PARA A APROVAÇÃO DA LEI**

No projeto encaminhado ao Congresso Nacional, o Poder Executivo invocava o “espírito” e a “vigilância” dos cidadãos para o bom andamento dos negócios públicos, para

---

<sup>21</sup> Presidência da República. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

que eles contribuíssem com sua iniciativa de levar ao Poder Judiciário qualquer abuso no quadro administrativo.

Esse desejado “espírito colaborador” do cidadão, preconizado no Projeto, destoava do momento histórico, no qual direitos e garantias foram desde já suprimidos com o Ato Institucional nº 1 e, pouco tempo após, com o Ato Institucional nº 2, não sendo crível que esses tenham sido os únicos motivos que levaram o Poder Executivo a regular a ação popular.

Nas seções seguintes, listamos dois outros motivos que, pela análise histórico-política, funcionaram como móvel para o Poder Executivo aprovar o projeto.

## **2. 1. A desconfiança com o modelo administrativo anterior**

A administração pública passou por grandes mudanças no início do século XX, influenciada pelo modelo racional weberiano. Para Bresser Pereira, a administração burocrática foi inserida no Brasil em 1936, com a reforma promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes<sup>22</sup>. Tal modelo foi adotado por ser muito superior à administração patrimonialista do Estado.

Ainda para Bresser, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real, pois no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia rapidez, nem boa qualidade e nem custo baixo para os serviços prestados ao público<sup>23</sup>.

Para Edson Nunes, o clientelismo repousa em um conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias, redes essas que envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo<sup>24</sup>. No clientelismo, os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema, pois os partidos políticos, aqueles que apoiam o governo, têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado, como a criação de empregados até a contratação de empresas amigas para obras e serviços públicos<sup>25</sup>.

Para o autor, o clientelismo, que dominou o período 1945-1964, cresceu à sombra da estrutura social brasileira e foi criado com os recursos do conservadorismo que dominou as eleições para o Congresso em 1945, sendo marcado pelas características dos partidos e das

---

<sup>22</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Da administração pública burocrática à gerencial*. p. 241.

<sup>23</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Da administração pública burocrática à gerencial*. p. 241.

<sup>24</sup> NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. p. 32.

<sup>25</sup> NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. p. 32.

lideranças políticas da época<sup>26</sup>. Nesse contínuo, muito embora tenha havido no período sucessão de governos, a prática foi mantida em razão das alianças políticas necessárias para a tomada do poder pelo voto.

Com a chegada ao poder dos militares, nenhum compromisso político foi assumido com aqueles que dominavam o poder até então, permitindo que medidas legais e administrativas fossem impostas com o fim de minimizar esse clientelismo que já era marcante na década de 1960, cujo índice de servidores concursados não atingia 12% do quadro<sup>27</sup>, demonstrando que o acesso aos cargos não era feito pelo mérito, mas pelas práticas tradicionais troca de favores, fato esse que foi incrementado no Governo João Goulart.

Sob o viés político, a pressa na aprovação da regulamentação da ação popular teve por objeto permitir que a Revolução tivesse um controle maior dos atos administrativos praticados por um quadro de servidores, em regra, ligado ao *status quo ante*. Conquanto houvesse a possibilidade do exercício desse controle, a Administração Pública era bastante diluída e capilarizada, dificultando o trabalho dos militares, o que levou à ampliação dos legitimados para propor ação com vistas a anular atos administrativos.

Tal motivação é esboçada na própria mensagem enviada pelo Ministro da Justiça<sup>28</sup>, ao invocar o “espírito” e a “vigilância” dos cidadãos em geral, para o fim de contribuir com o bom andamento dos assuntos administrativos.

## 2. 2. A positivação de um direito administrativo autoritário

O ato administrativo sempre galgou a posição de categoria nuclear do direito administrativo, sendo concebido na França, tendo por berço o contencioso administrativo, enquanto “... expressão prática do princípio entre Administração e Justiça”<sup>29</sup>. Representava, assim, no contexto de um Estado Liberal que florescia o momento de exteriorização da vontade de uma Administração Pública unilateral, sendo a forma normal, ou quase exclusiva, de atuação da Administração, quando havia uma escassa interação desta última com os cidadãos<sup>30</sup>.

Com a criação do direito administrativo, não havia uma delimitação precisa do ato administrativo, sendo muitas vezes equiparado a um ato jurídico do direito civil, tendo em

---

<sup>26</sup> NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. p. 68.

<sup>27</sup> NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. p. 67.

<sup>28</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei PL 02726/1965. *Regula a ação popular*.

<sup>29</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. p. 43.

<sup>30</sup> BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. pp. 230-231.

vista a ausência de regulamentação do direito administrativo. A incipiente atuação estatal representava um obstáculo para o desenvolvimento de uma teoria própria e específica para o ato administrativo.

Com o advento do Estado Social houve a passagem de uma Administração agressiva para uma Administração prestadora<sup>31</sup>, com o aumento da dependência do cidadão frente aos poderes públicos que, com a nova ordem, passou a prestar mais serviços e, por conseguinte, ser mais cobrada de sua função. Em face de tais mudanças, o ato administrativo passou a ter maior relevo e ser central no sistema como também passou a conviver com outras formas de manifestação da administração, como a contratação, a tecnização, o recurso à via do consenso, dentre outros<sup>32</sup>.

No caso brasileiro a situação não foi diferente, eis que o direito administrativo francês exerceu forte influência no direito brasileiro. Assim, mesmo antes da Revolução de 1964, a Administração Pública já tinha contornos autoritários, estruturada em dogmas como o da intangibilidade do mérito administrativo e a supremacia do interesse público, representando o que Rafael Bielsa, em artigo da época, caracterizava como matéria de “política administrativa”<sup>33</sup>:

“É evidente que um tribunal de justiça não tem competência para rever planos de estudo dos colégios ou universidades, nem de construções e inspeções de obras públicas, nem de procedimentos de polícia sanitária, nem de exame de competência para exercer cargos de contador fiscal, nem de procedimentos de arrecadação fiscal, etc., porque a técnica de cada disciplina e a eficácia dos preceitos gerais (*ciência da administração*) é matéria de política administrativa, e o tribunal de justiça não é *super-administrador*.” (grifos originais)

Nas últimas décadas, porém, a crise do ato administrativo se agravou em face da substituição, em muitos países, do modelo social pelo neoliberal ou pós-social, o que implicou em uma maior atuação do Estado na vida dos cidadãos, sobretudo em questões que atingem muitas pessoas, como as da área econômica e tributária. Para Vasco Manuel da Silva, não se pode mais conceber o ato administrativo como o centro de gravidade do direito administrativo, por duas razões<sup>34</sup>:

---

<sup>31</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. p. 74.

<sup>32</sup> BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. p. 232.

<sup>33</sup> BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da administra. *Revista de Direito Administrativo*. p. 56.

<sup>34</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. p. 119.

a) O ato administrativo é apenas um momento do complexo relacionamento entre a Administração e o particular, cuja existência é anterior e posterior aquele, e que não se esgota nessa atuação pontual;

b) Existem diversas relações jurídicas que se fundamentam, modificam ou terminam de uma forma totalmente diferente do ato administrativo, podendo se afirmar que o ato administrativo não teria como esgotar todas essas relações.

A relação jurídica, assim, passa a ocupar o núcleo do direito administrativo, na qual a relação entre a Administração e o administrado passa não só pela materialização de um ato, mas por uma sucessão de atos praticados com a observância de vários princípios, dentre os quais os que firmam a legitimação, a eficiência e a garantia<sup>35</sup>. Dessa forma, a processualização do direito administrativo é vista como uma saída para a sua reformulação, na qual a manifestação isolada e unilateral é substituída por um processo em que é garantido a todos os meios para a defesa de seus interesses perante a Administração.

Com uma lupa na evolução do direito administrativo brasileiro, podemos verificar um forte apreço pelo ato administrativo, sendo clássica a lição de autores, como Hely Lopes Meireles, sobre o ato administrativo e seus elementos, cuja positivação veio a lume com a Lei nº 4.717/65 e cujas alíneas do respectivo *caput* listam os casos em que serão nulos os atos lesivos ao patrimônio de entes públicos, a saber: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade.

A lei ainda explicita os vícios, ao dispor nas alíneas do parágrafo único do mesmo artigo como é caracterizada a nulidade em cada um dos vícios acima apontados, não deixando margem para a convalidação de atos irregulares. Tal positivação veio para demonstrar o compromisso do regime autoritário com um controle rígido de uma administração burocrática e com a manutenção de um direito administrativo autoritário, baseado quase que exclusivamente no elemento “ato administrativo”.

De um lado, foi dirigido aos administradores, dentro daquela concepção, analisada no item anterior, de restringir o agir administrativo de um quadro que não inspirava confiança ao novo regime; de outro, aos administrados, restringindo garantias e reforçando o desnível da relação com a Administração.

## CONCLUSÃO

---

<sup>35</sup> BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. p. 243.

A ação popular é uma garantia posta ao cidadão para provocar o Poder Judiciário com o fim de obstaculizar mácula à moralidade administrativa e ao patrimônio público, no sentido amplo.

Conquanto tenha sido prevista na República, ainda na Constituição de 1934, sua regulamentação só ocorreu cerca de trinta anos depois, materializada na Lei nº 4.717/65, até hoje em vigor.

Sendo um instrumento de participação política, consideramos um paradoxo a regulamentação desse direito em pleno período autoritário, na recém-instalada Revolução de 1964, quando militares destituíram um Presidente democraticamente eleito.

Tal contraste nos incentivou a escrever o presente artigo, no qual procuramos a motivação não expressa da regulamentação, pois não nos contentamos com os motivos descritos no Projeto de Lei que tramitou no Congresso Nacional, eis que o ambiente não democrático destoava do tema do Projeto.

Para tal, fizemos um estudo histórico das tentativas de regulação, analisando o Projeto de Lei nº 2.726/65, encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 1965, demorando pouco menos de quatro meses para ser aprovado nas duas Casas Legislativas.

Por meio de pesquisa bibliográfica e em atos do período, concluímos que o fator político foi preponderante para o encaminhamento do Projeto pelo Poder Executivo, tendo por justificativa não expressa a desconfiança com o quadro administrativo de servidores, marcado pela gramática do clientelismo, prática não muito bem vista pelos militares. Com a tomada do poder pelos militares, o ambiente era satisfatório à aprovação de medidas que objetivavam o rompimento com as classes que dominavam o País antes, eis que nenhum compromisso político havia com os administradores de até então.

A aprovação da regulamentação exteriorizou, ainda, uma faceta autoritária do direito administrativo, pois consolidou como núcleo da Administração o “ato administrativo”, positivando seus elementos de validade, bem como regulando as hipóteses nas quais o ato era destituído de validade.

O artigo não pretendeu, por óbvio, esgotar o tema, porquanto há fatores outros que cercam a aprovação da ação popular, abertos para a pesquisa, como a restrição à legitimidade dos autores populares (legitimidade ativa), a modificação dada pelas Emendas Constitucionais de 1967 e 1969, no que tange ao alcance às sociedades estatais, bem como a instauração de um regime mais fechado após os Atos Institucionais que seguiram à aprovação da citada Lei.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BIELSA, Rafael. A ação popular e o poder discricionário da administra. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 38, p. 40-65, out. 1954. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14254>>.

BRASIL. *Câmara dos Deputados*. Projeto de Lei PL 02726/1965. Regula a ação popular. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=206178>> . Acesso em: 07 set. 2016. Texto Original.

CARNEIRO, Nelson. Das ações populares civis no direito brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 25., p. 468-495, jul./set. 1951. p. 473.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Hermes. *Travessias: memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado das ações*. Tomo IV. 1.ed. Campinas: Bookseller, 1999.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 237-270.

RAMOS, Elival da Silva. *A ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: RT, 1991.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 1998.

Recebimento em: 22/11/2018.

Aprovação em: 15/12/2018.