

**AÇÃO POPULAR DE EXIGIR CONTAS: UM OLHAR SOB A
PERSPECTIVA DA NOVA TEORIA DOS PROCEDIMENTOS PARA O
CONTROLE DE GASTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
*POPULAR ACTION TO DEMAND ACCOUNTS: A VIEW UNDER THE
PERSPECTIVE THE NEW THEORY OF PROCEDURES FOR THE
CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION EXPENSES*

Amanda BORTOLOTTI¹

Cristina Bichels LEITÃO²

RESUMO

O presente trabalho tem a finalidade de analisar a ação popular e a ação de exigir contas, bem como de propor a criação de um procedimento que congregue as funções dos referidos ritos especiais. A proposta visa a fornecer meios para que o cidadão obtenha com facilidade, por meio do Poder Judiciário, dados de contas públicas de maneira específica e detalhada. A Lei Complementar nº 131/2009 determinou a exposição dos gastos da Administração Pública, o que é realizado por meio de portais

¹ Especialista em Direito Processual Civil pela FAE Centro Universitário; Bacharel em Direito pela FAE Centro Universitário; Assessora de juiz no Tribunal de Justiça do Paraná – Gabinete da 1ª Vara Cível de São José dos Pinhais.

² Doutoranda e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Advocacia Pública (2015). Procuradora do Estado do Paraná. Professora de Direito Processual Civil, Negociação, Mediação e Arbitragem da FAE Centro Universitário. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual - IBDP. Árbitra (ARBITAC). Conselheira da OAB na Seccional do Paraná. Membro da Comissão de Arbitragem da OAB/PR.

eletrônicos. Contudo, isso não é suficiente para proporcionar o acesso completo das contas públicas. Dessa forma, o procedimento desenvolvido neste ensaio poderá proporcionar a demonstração clara quanto à destinação dos valores indicados nos “portais da transparência”, o que pode ser uma forma eficiente e democrática do controle dos gastos do Poder Público.

PALAVRAS-CHAVE: Ação De Exigir Contas. Ação Popular. Fiscalização das contas públicas.

ABSTRACT

The present study aim to analyze the popular action and the action to demand accounts, as well as to propose creation a procedure that congregate the functions of said special rites. the proposal aims to provide means so that the citizen get get it easy, through the Judiciary, public account data in a specific and detailed way. The Complementary Law nº 131/2009 determined the exposure of spending on government, what is accomplished through electronic portals. However, this is not enough to provide full access to public accounts. In this way, the procedure developed in this study could provide the clear demonstration regarding the destination of the values indicated in the “transparency portals”, which can be an efficient and democratic way of controlling government spending.

KEY-WORDS: Action To Demand Accounts. Popular Action. Inspection of public accounts.

1 INTRODUÇÃO

No processo civil é possível a adoção do rito comum e de ritos especiais previstos no Código de Processo Civil e em leis esparsas. O foco deste ensaio é abordar dois ritos

especiais: a ação popular (Lei nº 4.717/1965) e a ação de exigir contas (art. 550 e seguintes da Lei nº 13.105/2015).

A proposta é realizar a análise panorâmica de cada um dos procedimentos, com apresentação de conceitos, cabimento e finalidade processual, a fim de encontrar o direito cabível à prestação efetiva de contas da Administração Pública.

A ação de exigir contas tem o objetivo de expor os valores gastos e a sua destinação; já a ação popular busca invalidar atos administrativos que lesem o patrimônio público³. Os procedimentos se entrelaçam para a finalidade deste artigo, visto que possuem características de proporcionar maior participação democrática, acesso e análise das contas públicas.

A base fundamental para a elaboração deste tema foi o livro “Por uma nova teoria dos procedimentos especiais – dos procedimentos às técnicas” dos autores Fredie Didier Jr., Antonio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha⁴, que apresenta um novo prisma sobre as regras procedimentais e a sua utilização no ordenamento jurídico brasileiro.

Sucessivamente à apresentação da importância da melhor utilização das regras procedimentais, será abordada a necessidade do procedimento da *ação popular de exigir contas*, com enfoque sobre a tutela administrativa e princípios norteadores do processo civil, como duração razoável do processo.

Ao final será analisado o procedimento elaborado, a melhor maneira de utilizá-lo nas demandas envolvendo prestação de contas do Poder Público e as particularidades que o envolvem.

O método utilizado para a realização da pesquisa foi o dedutivo, o qual se vale da lógica para alcançar o resultado, tendo em vista que foi necessário inferir para alcançar o resultado almejado.⁵

³ BRASIL. Art. 1º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 08 setembro 2020.

⁴ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

⁵ HENRIQUE, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. – 9 ed., rev. e reform. – São Paulo: Atlas, 2017 (livro digital).

2 A NOVA TEORIA DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS PROPOSTA POR FREDIE DIDIER JR, ANTONIO DO PASSO CABRAL E LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA

Conforme lição de Fredie Didier Jr,⁶ procedimento “*é o conjunto de atos organizados tendentes a produção de um ato final. Além de uma organização de atos, o procedimento define também as diversas posições jurídicas de que os diversos sujeitos do procedimento serão titulares*”. Quando da propositura de uma demanda, deve ser adotado o procedimento adequado à tutela do direito buscado.

No sistema processual civil brasileiro, é possível adotar o procedimento comum, regrado nos artigos 318 e ss. do CPC ou algum dos procedimentos especiais previstos no CPC ou em leis extravagantes. Saber qual o procedimento que o direito material exige é de extrema importância, pois isso trará as regras que serão adotadas no processo, bem como a ordem dos atos processuais.

O procedimento comum é visto como o padrão, utilizado para diversas situações jurídicas em que não há um rito específico⁷. Esta tutela neutraliza a

⁶ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, 2017, v. 1, Editora JusPodivm, Salvador, p. 321.

⁷ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 18.

diferença entre os direitos, visto que expressa uma proteção jurisdicional igual para todas as situações substanciais.⁸

O art. 318 do Código de Processo Civil estabelece que o procedimento comum será aplicado de forma subsidiária ao especial. Dessa maneira, quando a legislação não determinar um procedimento específico para aquele direito material, aplicar-se-ão as regras estabelecidas no comum.

Já para tutelar alguns direitos materiais específicos são criadas, por lei⁹, técnicas processuais no campo jurisdicional¹⁰, denominadas procedimentos especiais.

Cada procedimento especial possui características próprias e o critério para adotá-lo decorre da especialidade.¹¹ Nessa esteira, considera-se especial “*todo aquele procedimento que tiver alguma peculiaridade que o distinga do comum.*”¹²

Os procedimentos especiais estão instituídos na Lei nº 13.105/2015, artigos 539 a 770. Todavia não se trata de um rol taxativo, visto que há diversas leis esparsas que regulamentam procedimentos diferidos, como as Leis nº 4.717/1965 (Ação Popular), 12.016/2009 (Mandado de Segurança), dentre outras.

⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 26.

⁹ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 21.

¹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. Livro eletrônico. Volume 02. – 3. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 10.

¹¹ LEITÃO, José Ribeiro. **Aspectos de teoria geral dos procedimentos especiais**. Revista de Doutrina e Jurisprudência do TJ/DF, abril, 1985, p. 29.

¹² DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 22.

Logo, para se valer do procedimento especial deve haver previsão legal e o direito material subsumir-se àquela previsão.¹³

De acordo com a retro explicação, para que haja a aplicação do procedimento especial é preciso legislação prévia. Contudo, há um problema nesta sistemática.

Destaca-se, para o início da discussão, que “*tanto o procedimento quanto as técnicas processuais só existem para atender aos direitos*”¹⁴ e que a legislação é que escolhe, por convenção política ou conveniência, os procedimentos que terão o regramento próprio.¹⁵

Diante dessa premissa, a fim de olhar para o direito material a ser tutelado, deve haver o reconhecimento ao procedimento adequado.¹⁶ Assim, para realizar o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, é necessária a possibilidade do uso de técnicas processuais adequadas à especificidade do caso concreto.¹⁷

Ocorre que é notória a impossibilidade da legislação de abarcar todas as formas de procedimentos específicos para cada direito almejado. Dessa maneira, o legislador pode dar à parte ou ao magistrado o poder de adotar técnicas procedimentais que atendam aquele caso concreto. Ainda, pode editar regras

¹³ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 35.

¹⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 31.

¹⁵ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 27-28.

¹⁶ MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 3 ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 109.

¹⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 49.

processuais abertas ou que possibilitem a individualização das técnicas processuais para a tutela a ser pleiteada¹⁸, desde que isso não ocasione prejuízos à parte adversa.

Um exemplo claro e disposto no ordenamento jurídico processual em vigência é o art. 785 do Código de Processo Civil, que pela sua redação propõe que a parte portadora de título com força executiva extrajudicial tem a opção de escolher pelo procedimento comum ou da ação monitória ou da execução extrajudicial.¹⁹

Com isso, infere-se que a legislação processual em vigência traz a ideia de flexibilização procedimental, a qual permite adaptar peculiaridades do procedimento especial ao caso concreto, de acordo com a opção do titular do direito.²⁰

Há diversos exemplos: a) o inciso VI do art. 139 do CPC expressamente autoriza que o juiz dilate os prazos processuais e altere a ordem de produção de provas, tendo em vista as peculiaridades do conflito; b) possibilidade de redistribuição do ônus da prova (art. 373, § 1º, CPC); c) o julgamento antecipado do mérito, em que se pode abreviar o rito processual, com a supressão de uma de suas fases (arts. 355-356, CPC); d) a não realização da audiência de tentativa de autocomposição, se o litígio não admitir autocomposição (art. 334, § 4º, 11, CPC); e) as variantes procedimentais previstas na Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/1965, arts. 7º e segs.); f) a possibilidade de o relator da ação rescisória fixar o prazo de resposta, dentro de

¹⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 50.

¹⁹ DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 43.

²⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 54.

certos parâmetros (art. 970, CPC); g) adequação do processo em jurisdição voluntária (art. 723, par. ún., CPC) etc.²¹

Destaca-se, ainda, os negócios jurídicos processuais previstos no artigo 190 da Lei Adjetiva Civil. Com esse instituto é possível um diálogo entre as partes e o juiz, a fim de adequar o procedimento por conveniência. Quando implementado, há vinculação do órgão julgador e das partes com as regras estabelecidas.²²

Além disso, é possível as partes e/ou o magistrado preverem um calendário processual, com o objetivo de promover uma tutela efetiva e tempestiva (art. 139, CPC).²³ Dessa forma, é possível a fixação de datas para prática dos atos processuais, o que está intimamente ligado à duração razoável do processo e ao emprego de meios que acelerem sua conclusão, nos moldes do art. 5º, LXXVIII da CRFB/1988.²⁴

Esse mecanismo advém da autonomia da vontade das partes²⁵ na busca da maior efetividade ao direito material discutido.²⁶ Isso permite “a ‘construção’ de um

²¹ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, 2017, volume 1, editora JusPodivm, Salvador, p. 133.

²² DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, 2017, volume 1, editora JusPodivm, Salvador, p. 425.

²³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. – rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 320.

²⁴ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum** – vol. I. 58ª ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 622.

²⁵ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum** – vol. I. 58ª ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 617

²⁶ MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Ruis. Breve diálogo entre os negócios jurídicos processuais e a arbitragem. *Revista de Processo*, n. 237, nov. 2014, p. 225.

*procedimento adequado ao caso concreto, com a interveniência do órgão judiciário e das partes”.*²⁷

Essa alteração procedimental à luz da situação existente abre a possibilidade de edificar uma ação ou procedimento conforme as necessidades substanciais carentes de tutela, adequando-se às particularidades do contexto em litígio.²⁸

À vista disso, pela flexibilização procedimental autorizada pelo ordenamento processual civil, a *ação popular de exigir contas* torna-se realidade, com subsídio normativo para sustentar a sua aplicação.

3 AÇÃO POPULAR E AÇÃO DE EXIGIR CONTAS

Este capítulo visa a apresentar o regramento dos procedimentos especiais da ação popular e da ação de exigir contas, estabelecidos na Lei nº 4.717/1965 e no Código de Processo Civil, respectivamente.

3.1 Ação popular

De acordo com Hely Lopes Meirelles, a ação popular pode ser entendida como um meio constitucional disponível a qualquer cidadão a fim de obter a invalidação de atos e contratos administrativos ilegais ou lesivos do patrimônio público, podendo ser federal, estadual, distrital ou municipal, bem como de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público.²⁹

²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 54.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 54.

²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 179.

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) estabeleceu o contorno atual dessa ação, conferindo *status* de remédio constitucional.³⁰

Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

No mais, o microsistema legal de proteção aos interesses ou direitos coletivos possui o caráter de transindividualidade dos interesses tutelados; nesse sentido ensina Teori Savaski³¹:

[...] não apenas quando seu objeto é a proteção do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural (direitos tipicamente difusos, sem titular determinado), mas também quando busca anular atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou de entidades de que o Estado tenha participação. Nesse caso, embora o patrimônio tutelado esteja sob o domínio jurídico-formal (= sob a propriedade) de uma pessoa jurídica identificada, ele, real e substancialmente, pertence à coletividade como um todo.

Não há clareza quanto à titularidade direito pleiteado, já que pertence a um grupo do conjunto de indivíduos³² de determinada região a qual o ato lesivo ou ilegal tem a sua competência e delimitações.

³⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 332.

³¹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 88.

³² VITORELLI, Eduardo. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 55.

Ademais, “o objetivo da ação popular é atacar um ato lesivo determinado, não se prestando ao controle de legalidade de atos abstratos, de caráter normativo, dos quais não resulta nenhuma lesão específica”.³³

O Superior Tribunal de Justiça também definiu a ação popular:³⁴

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. APLICABILIDADE DO CPC/1973. NULIDADE DE ATO PÚBLICO. OBJETO DA AÇÃO POPULAR. INTERESSE COLETIVO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IRREGULARIDADE E LESIVIDADE DO ATO PRATICADO. IMPRESCINDÍVEL ANÁLISE DO CONTEXTO FÁTICO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. 1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, “[a]os recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2). 2. A ação popular é o meio processual a que tem direito qualquer cidadão que deseje questionar judicialmente a validade de atos que considera lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF/88). Não se trata, in casu, de tutela de interesse individual, pois a ação popular se prestou a anular ato ilegal praticado pelo Poder Público em afronta à Constituição Federal e ao ordenamento jurídico brasileiro e, por conseguinte, ao interesse coletivo, sendo, portanto, adequada a via eleita. 3. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que a ação popular é cabível para a proteção da moralidade administrativa, ainda que inexistente o dano material ao patrimônio público, porquanto a lesão tanto pode ser efetiva quanto

³³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 334.

³⁴ AgRg no REsp 1504797/SE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 24/05/2016, DJe 01/06/2016.

legalmente presumida, visto que a Lei 4.717/1965 estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Precedentes. 4. No que concerne ao entendimento do Tribunal de origem quanto à irregularidade do ato e à lesividade ao erário público para propositura da ação popular, o acórdão recorrido se assentou na plausibilidade jurídica do interesse de agir do autor popular, ficando impossibilitada a sua revisão ante o óbice da Súmula 7/STJ. 5. Por fim, o alegado dissídio jurisprudencial não foi comprovado nos moldes estabelecidos nos artigos 541, parágrafo único, do CPC/1973 e 255, § § 1º e 2º do RISTJ, tendo em vista que não foi realizado o devido cotejo analítico, tampouco foi demonstrada a similitude fática entre os julgados. 6. Agravo regimental não provido. (sem grifo no original)

A referida ação constitucional encontra-se regulada na Lei nº 4.717/1965, que dita o rito a ser seguido, competência, sujeito passivo, dentre outras disposições pertinentes.

3.1.1 Os contornos da ação popular

Do aspecto procedimental, a ação popular possui características do procedimento comum, com aplicação subsidiária das leis gerais do Código de Processo Civil³⁵. Dessa forma, é importante expor as diferenças que contemplam a ação popular e as regras do CPC.

O ajuizamento da ação popular pode ser feito por qualquer cidadão para a defesa dos interesses coletivos.³⁶ Para isso, se exige que a pessoa esteja no gozo de

³⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 86.

³⁶ SILVA, José Afonso da Silva. **Ação popular constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968, p. 2.

seus direitos cívicos e políticos, na condição de eleitor.³⁷ Isso confere aos cidadãos o poder de controlar a Administração Pública, permitindo participação na vida política³⁸, controle dos gestores públicos e envolvimento da gestão da coisa pública.³⁹

Demais cidadãos poderão se habilitar como litisconsortes ou assistentes da parte autora (art. 6º, §5º da Lei nº 4.717/1965) ou assumir o seu lugar em caso de desistência, de acordo com o art. 9º da mencionada legislação.⁴⁰

Já no polo passivo não há especificadamente um tipo de sujeito para integrar a relação jurídica; isso depende de alguns fatores e a espécie de ato impugnado.⁴¹

[...] a ação popular impõe a formação de um litisconsórcio passivo necessário entre diversas pessoas, incluídas aquelas responsáveis pela prática do ato lesivo (sejam pessoas públicas ou privadas) e os seus beneficiários diretos. Sendo desconhecidos os beneficiários diretos, ou não havendo beneficiário a ser citado, a demanda deverá ser ajuizada somente contra os outros legitimados passivos (art. 6º, §1º, da LAP).

Por se tratar de uma demanda coletiva, está implícito o interesse público primário, por isso a atuação do Ministério Público é imprescindível⁴². O *parquet* é parte pública autônoma, visto que tem o dever de verificar a “regularidade do processo, de apressar a

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 181.

³⁸ SAVASKI, Teori. P. 71 que foi citado em RAMOS, Elival da Silva. **A ação popular como instrumento de participação política**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

³⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 329.

⁴⁰ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 102.

⁴¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 339 e 340.

⁴² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo** – 12. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 415.

produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados”,⁴³ conforme dispõe o art. 6º, § 4º da Lei nº 4.717/1965. A legislação, ainda, prevê que o Ministério Público pode se manifestar favorável ou não ao pedido inaugural, contudo veda “que assuma a defesa do ato impugnado ou dos réus, isto é, que contradite a inicial, promova provas ou pratique atos processuais contra os autores.”⁴⁴

Um requisito essencial para o ajuizamento da ação é a ocorrência de ilegalidade ou ilegitimidade do ato a ser invalidado⁴⁵ “ao patrimônio público (meio ambiente, patrimônio cultural ou histórico) ou estatal (patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe).”⁴⁶

As hipóteses de cabimento estão previstas nos art. 2º a 4º da Lei nº 4.717/1965 e abrangem os atos considerados nulos perante a Administração Pública; contudo, é considerado um rol exemplificativo.

Não é necessária a ocorrência efetiva do ato, já que a lei não delimitou a questão temporal. A ação pode ser proposta preventiva ou repressivamente⁴⁷, dado que o autor pode ingressar com a ação sem ter ocorrido a lesividade, mas apenas com indícios de que ela irá ocorrer.

Assim, uma das finalidades da ação será sempre a cassação do ato administrativo, que poderá ocorrer como uma providência constitutiva negativa (anulação) ou declaratória (nulidade, inexistência ou ineficácia).⁴⁸

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 195.

⁴⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 195.

⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 181.

⁴⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 334.

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 186.

⁴⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 334.

A sentença fica limitada à verificação de legalidade do ato e sua lesividade ao patrimônio público; se não houver esses dois vícios no ato impugnado, o pedido tem a improcedência declarada.⁴⁹

Vale ressaltar que o objetivo principal do processo é buscar uma sentença desconstitutiva, para anular o ato lesivo⁵⁰ que vai de encontro com a moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio cultural e histórico e/ou fere o patrimônio público.⁵¹

Além disso, em caso de procedência, deverá ocorrer a condenação em perdas e danos aos responsáveis e seus beneficiários pela prática do ato administrativo, bem como ao pagamento das custas processuais e extrajudiciais diretamente relacionadas com a ação, além dos honorários advocatícios.⁵²

O art. 14 da LAP dispõe que o *quantum* da indenização deverá ser indicado na sentença,⁵³ contudo, diante do procedimento desenvolvido neste artigo, a sentença, ou melhor, a decisão interlocutória da 1ª fase da *ação popular de exigir contas* se limitará a verificação da ocorrência ou não do ato lesivo ou ilegal. O valor a ser ressarcido será apurado na 2ª fase com maior clareza e especificidade.

Já se houver a improcedência do pedido, o autor estará sujeito à sucumbência se a lide for reconhecida como “manifestamente temerária”, o que lhe causará uma condenação ao pagamento do décuplo das custas (art. 13).⁵⁴

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014, p. 183.

⁵⁰ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 333.

⁵¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 332.

⁵² ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 104.

⁵³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 344.

⁵⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 104.

O mencionado pronunciamento judicial tem uma característica singular, prevista na lei, qual seja, uma penalidade administrativa para o magistrado⁵⁵:

(não inclusão por dois anos em lista de merecimento e perda de tempo de serviço, equivalente ao do retardamento, para efeito de promoção por antiguidade) ao juiz que, sem justo motivo “comprovado perante o órgão disciplinar competente”, deixar de proferir a sentença no prazo estabelecido (art. 7º, parágrafo único).

Ademais, quanto à fase recursal, haverá reexame necessário se a sentença que extinguir o processo não julgar o mérito ou julgar improcedente o pedido da parte autora (art. 19, *caput*)⁵⁶. Todavia nada impede que haja recurso de apelação, interposto pelo autor, Ministério Público ou qualquer cidadão, conforme art. 19, §2º.⁵⁷

3.2 Ação de exigir contas

A ação de exigir contas, antiga prestação de contas no Código de Processo Civil de 1973, tem por escopo fazer alguém expor os débitos e créditos resultantes de uma relação jurídica, a fim de concluir pela apuração aritmética do saldo credor ou devedor, ou ainda de sua inexistência.⁵⁸

⁵⁵ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 103.

⁵⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 104.

⁵⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 104.

⁵⁸ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 323.

PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PENSÃO ALIMENTÍCIA. ART. 1.583, § 5º, DO CC/02. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. VIABILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO DE EXIGIR CONTAS. INTERESSE JURÍDICO E ADEQUAÇÃO DO MEIO PROCESSUAL PRESENTES. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE. PROVIDO. 1. Aplica-se o NCPC a este recurso ante os termos do Enunciado Administrativo nº 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC. 2. Não há falar em omissão ou negativa de prestação jurisdicional, na medida em que o Tribunal gaúcho dirimiu, de forma motivada, as questões devolvidas em grau de apelação, pondo fim à controvérsia dos autos. 3. O cerne da controvérsia gira em torno da viabilidade jurídica da ação de prestar (exigir) contas ajuizada pelo alimentante contra a guardiã do menor/alimentado para obtenção de informações acerca da destinação da pensão paga mensalmente. 4. O ingresso no ordenamento jurídico da Lei nº 13.058/2014 incluiu a polêmica norma contida no § 5º do art. 1.583 do CC/02, versando sobre a legitimidade do genitor não guardião para exigir informações e/ou prestação de contas contra a guardiã unilateral, devendo a questão ser analisada, com especial ênfase, à luz dos princípios da proteção integral da criança e do adolescente, da isonomia e, principalmente, da dignidade da pessoa humana, que são consagrados pela ordem constitucional vigente. 5. Na perspectiva do princípio da proteção integral e do melhor interesse da criança e do adolescente e do legítimo exercício da autoridade parental, em determinadas hipóteses, é juridicamente viável a ação de exigir contas ajuizada por genitor(a) alimentante contra a(o) guardiã(o) e representante legal de alimentado incapaz, na medida em que tal pretensão, no mínimo, indiretamente, está relacionada com a saúde física e também psicológica do menor, lembrando que a lei não traz palavras inúteis. 6. Como os alimentos prestados são imprescindíveis para própria sobrevivência do alimentado, que no caso tem seríssimos problemas de

saúde, eles devem ao menos assegurar uma existência digna a quem os recebe. Assim, a função supervisora, por quaisquer dos detentores do poder familiar, em relação ao modo pelo qual a verba alimentar fornecida é empregada, além de ser um dever imposto pelo legislador, é um mecanismo que dá concretude ao princípio do melhor interesse e da proteção integral da criança ou do adolescente. 7. O poder familiar que detêm os genitores em relação aos filhos menores, a teor do art. 1.632 do CC/02, não se desfaz com o término do vínculo matrimonial ou da união estável deles, permanecendo intacto o poder-dever do não-guardião de defender os interesses superiores do menor incapaz, ressaltando que a base que o legitima é o princípio já destacado. 8. Em determinadas situações, não se pode negar ao alimentante não-guardião o direito de averiguar se os valores que paga a título de pensão alimentícia estão sendo realmente dirigidos ao beneficiário e voltados ao pagamento de suas despesas e ao atendimento dos seus interesses básicos fundamentais, sob pena de se impedir o exercício pleno do poder familiar. 9. Não há apenas interesse jurídico, mas também o dever legal, por força do § 5º do art. 1.538 do CC/02, do genitor alimentante de acompanhar os gastos com o filho alimentado que não se encontra sob a sua guarda, fiscalizando o atendimento integral de suas necessidades materiais e imateriais essenciais ao seu desenvolvimento físico e também psicológico, aferindo o real destino do emprego da verba alimentar que paga mensalmente, pois ela é voltada para esse fim. 9.1. O que justifica o legítimo interesse processual em ação dessa natureza é só e exclusivamente a finalidade protetiva da criança ou do adolescente beneficiário dos alimentos, diante da sua possível malversação, e não o eventual acertamento de contas, perseguições ou picuinhas com a(o) guardiã(ao), devendo ela ser dosada, ficando vedada a possibilidade de apuração de créditos ou preparação de revisional pois os alimentos são irrepetíveis. 10. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1814639/RS, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Rel. p/ Acórdão Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/05/2020, DJe 09/06/2020)

O fator essencial para o cabimento desta ação é a existência de administração de coisa alheia.⁵⁹

Há situações jurídicas que exigir contas é proveniente da busca da lisura e seriedade da operação empenhada, como nos casos de inventariante e administrador judicial.⁶⁰

3.2.1. As fases da ação de exigir contas

A ação de exigir contas é composta por duas fases. Essa divisão se justifica pelo princípio econômico, a fim de evitar a discussão acerca do valor/existência do crédito desnecessária, já que há a possibilidade de ser indevida a prestação das contas⁶¹. Há, ainda, quem defenda a existência de três fases, declaratória, prestação de contas e execução, essa última na forma do cumprimento de sentença.⁶² Em que pese esse apontamento, será exposto neste artigo somente as duas fases de cognição do juiz.

A primeira tem a finalidade de apurar “*se o réu está ou não obrigado a prestar contas ao contas [...]*”⁶³. Já a segunda consiste em verificar o saldo devedor/credor ou sua inexistência.⁶⁴

Não se pode confundir que há uma fase de conhecimento e outra de execução, já que se trata de ritos distintos com suas modalidades de tutela jurisdicional e objetos diversos.⁶⁵

⁵⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 699.

⁶⁰ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 326.

⁶¹ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 336.

⁶² ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 700.

⁶³ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 335.

⁶⁴ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 335.

⁶⁵ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 335.

A decisão da primeira fase tem natureza de decisão interlocutória, já que não coloca fim ao processo, mas somente a uma das fases.⁶⁶ Pode-se entender como uma decisão parcial de mérito. Assim, o recurso cabível é o agravo de instrumento (art. 1.015, II, CPC).

O pronunciamento judicial da segunda fase já se caracteriza como uma sentença, posto que necessariamente deverá conter a existência de saldo ou não, por quem é devido e o seu montante, sob pena de ser considerada nula, pois é considerado um objeto necessário do processo.⁶⁷ Sua eficácia é predominantemente condenatória com força de título executivo (art. 552, CPC)⁶⁸, sendo possível interpor apelação (art. 1.009, CPC).

4 POSSIBILIDADE DE INGRESSAR COM AÇÃO POPULAR DE EXIGIR CONTAS

O Estado necessita de controle para não extrapolar o poder imposto. Assim, o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se mostra pertinente. Nesse sentido, há os Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, Advocacia Pública.⁶⁹

Ademais, existem ações que podem ser ajuizadas a título de controle dos atos administrativos, como a já analisada ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, dentre outras.⁷⁰

⁶⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 702.

⁶⁷ FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Volume VIII, 8ª ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro, 2001, p. 365.

⁶⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 702.

⁶⁹ CAMMAROSANO, Márcio. **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito**. Arnaldo Wald, Marçal Justen Filho, Cesar Augusto Guimarães Pereira (organizadores) – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 840.

⁷⁰ CAMMAROSANO, Márcio. **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito**. Arnaldo Wald,

Para fins de análise deste ensaio, será observada a possibilidade do ajuizamento de uma demanda denominada *ação popular de exigir contas*, proposta pelo cidadão em face do Poder Público, com a finalidade de, numa primeira fase, exigir a prestação de contas relativamente a determinado ato que envolva o gasto de dinheiro público e, posteriormente, a apuração de valores para devolução ao erário com a cassação do ato administrativo.

Justifica-se a proposta pela moralidade administrativa⁷¹, visto que decorre de eventual desvio de poder derivado da competência discricionária da utilização de recursos.⁷²

O art. 5º, inciso XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil prevê a possibilidade de o indivíduo obter informações dos órgãos públicos de seu interesse ou coletivo.⁷³

Para tanto, há a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a qual regula as informações exigidas na forma do art. 5º, XXXIII da Constituição. Portanto, a *ação popular de exigir contas* tem seu subsídio no ordenamento jurídico.

Nesse viés, considerando o objetivo da ação popular, qual seja, aniquilar o ato lesivo, é possível a cumulação de demandas com igual finalidade, para proteger os interesses do patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio cultural e histórico.⁷⁴

Marçal Justen Filho, Cesar Augusto Guimarães Pereira (organizadores) – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 840.

⁷¹ Moralidade administrativa consiste em ofensa “como violação à ordem jurídica, como invalidez agravada pela concomitante ofensa a valores morais juridicalizados.” (CAMMAROSANO, Márcio. **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito**. Arnoldo Wald, Marçal Justen Filho, Cesar Augusto Guimarães Pereira (organizadores) – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 848).

⁷² CAMMAROSANO, Márcio. **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito**. Arnoldo Wald, Marçal Justen Filho, Cesar Augusto Guimarães Pereira (organizadores) – São Paulo: Malheiros, 2017, p. 846.

⁷³ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 de fev. de 2020.

⁷⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 334-335.

A ação de exigir contas demonstra a adequação a esse contexto, já que busca a demonstração clara da destinação dos valores pelo administrador; nesse caso pode-se dizer o ente público.

4.1 Interesse de agir

À luz do art. 17 do Código de Processo Civil, é preciso ter legitimidade e interesse de agir para postular em juízo.

O interesse processual é um requisito essencial que deve ser analisado em duas dimensões, necessidade e utilidade da tutela jurisdicional⁷⁵, e deve ser observado conforme o caso concreto:⁷⁶

A constatação do interesse de agir faz-se, sempre, *in concreto*, à luz da situação narrada no instrumento da demanda, não há como indagar, em abstrato, se há ou não interesse de agir, pois ele sempre estará relacionado a uma determinada demanda judicial.

Por isso, o interesse de agir é interpretado como uma “*adequação do provimento postulado diante do conflito de direito material trazido à solução judicial*”.⁷⁷

4.1.1 Tutela administrativa

⁷⁵ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, 2017, volume 1, editora JusPodivm, Salvador, p. 403.

⁷⁶ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, 2017, volume 1, editora JusPodivm, Salvador, p. 404.

⁷⁷ THEODORO JUNIOR, Humberto. **Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum** – vol. I. 58ª ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 197.

A Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) alterou a Lei Complementar nº 101/2000, com a modificação de dispositivos que garantem o acesso à informação sobre os dados da administração pública e de suas autarquias.⁷⁸

Essa legislação tem como objetivo dar efetividade aos artigos 70, parágrafo único da CRFB/1988 e 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁹, visto que possuem eficácia limitada:

Art. 70 - CRFB. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 48 - LRF. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A partir da lei de transparência, os entes públicos tiveram que se adequar, a fim de expor contas, salários, gastos, dentre outros, com a criação dos “portais da transparência

⁷⁸ BRASIL. Art. 1º, Lei Complementar nº 131, de 04 de maio de 2009, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 14 ago 2020.

⁷⁹ RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 89 - p. 98, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291 <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/1281/1197>> Acesso em: 13 ago 2020, p. 89.

eletrônicos”. Isso facilitou o acesso da sociedade para “acompanhar as ações tomadas pelos gestores públicos”.⁸⁰

A partir disso, diversas informações sobre o Poder Público podem ser encontradas por meio desses portais. Ocorre que nem sempre esses dados são suficientes para sanar as dúvidas do cidadão sobre os gastos da administração pública; logo, se mostra o interesse de agir da *ação popular de exigir contas*.

4.2 Necessidade da Ação Popular de Exigir Contas

O direito não pode se esvaziar, devendo abarcar a tutela pretendida pelo jurisdicionado. Assim, por exemplo, no caso de o cidadão exigir contas de município a respeito de uma obra que está sendo realizada, o sistema processual deve estar preparado para receber o pedido e viabilizar a realização do direito.

Diante disso, a *ação popular de exigir contas* é o procedimento adequado para tanto. Em que pese não ser um procedimento previsto tipicamente no ordenamento jurídico, pela flexibilização das normas, há a possibilidade de adaptá-lo nos termos da nova teoria dos procedimentos especiais⁸¹, conforme será exposto.

A justificativa de unir ação popular e a ação de exigir contas, dois procedimentos especiais típicos e com normas diversas, advém da intenção do indivíduo que irá propor a ação, qual seja, requerer que o Poder Público demonstre com clareza os valores despendidos com determinada atividade pública (exigir contas), a qual eventualmente está lesando/lesou o patrimônio da União, Distrito Federal, Estado ou Município (ação popular).

Apesar da tutela administrativa em que os entes públicos demonstram em portais os gastos públicos e a prestação de contas, a via judicial se mostra necessária para o

⁸⁰ RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 89 - p. 98, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291 <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/1281/1197>> Acesso em: 13 ago 2020, p. 89.

⁸¹ DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

detalhamento dos valores e destinação, assim com uma perspectiva ampliada e especificada.⁸²

De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção⁸³, não houve redução significativa no nível de corrupção no Brasil. Em 2012, ano seguinte de quando foi criada a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o nível de corrupção era 43 e em 2019 foi 35.

Com esse dado é possível aferir que apesar de normas regulamentadoras que buscavam combater o desvio de verbas, ainda há um nível alto de corrupção. Portanto, vias administrativas não são suficientes para o jurisdicionado sanar sua incerteza sobre a destinação dos valores públicos.

4.2.1 Duração razoável do processo

O artigo 4º do Código de Processo Civil estabelece que “*As partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral de mérito, incluída a atividade satisfativa*”.

Esse princípio pode ser indicado como um dos pilares da *ação popular de exigir contas*, visto que a ação popular, conforme desenhada na Lei nº 4.717/1965, estabelece que a sentença julgará o pedido procedente se o ato for considerado lesivo ou ilegal (art. 11) e ainda apontará o valor da lesão (art. 14).

Ocorre que, para indicar o montante a ser ressarcido, sem necessidade de liquidar a sentença, preferencialmente os magistrados determinam a produção da prova pericial. É de conhecimento notório que essa prova pode alongar a duração da demanda, já que pode haver diversas impugnações, por exemplo, sobre o valor dos honorários, o perito indicado pelo juiz,

⁸² RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 89 - p. 98, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291 <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/1281/1197>> Acesso em: 13 ago 2020, p. 88.

⁸³ <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=CjwKCAjwm_P5BRAhEiwAwRzSO3ly3fMHVwmolsM4x2LaksIEC3yiSh9nGnzabivW2fDCe89mofJBGxoCBeYQAvD_BwE> Acesso em 19 ago de 2020.

o laudo, necessidade de complementação. Só com essas objeções o processo tem uma extensão maior que a pretendida pelo jurisdicionado.

Outro ponto que deve ser enfrentado é que a segunda fase da *ação popular de exigir contas* não deve ser confundida com a liquidação de sentença da ação popular.

A segunda fase possui o escopo de apresentar de forma adequada as receitas, despesas e investimentos, se houver (art. 551, CPC), ou seja, os valores são mais detalhados.

Já a liquidação de sentença possui o único objetivo de tornar o título exequível (certo, líquido e exigível – art. 783 e 786, CPC)⁸⁴, sem conceder informações discriminadas do ato em questão.

4.3 Procedimento

Tanto a ação popular como a de exigir contas possuem procedimentos próprios. Assim, propõe-se uma adaptação das regras instituídas a cada um, a fim de alcançar a tutela requerida. Todavia, entende-se que as normas da ação popular relativas ao cabimento, legitimidade, competência, possibilidades recursais, dentre outras, devem prevalecer. Isso porque a ação popular é mais específica e a finalidade do processo advém do referido remédio constitucional, qual seja, a ciência sobre eventual desvio de verbas públicas e posteriormente a devolução dos valores.

Como a ação de exigir contas possui duas fases, esse procedimento proposto no presente artigo também terá.

4.3.1 A primeira fase

⁸⁴ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 623.

A primeira fase terá a finalidade de verificar se há a necessidade de o ente público prestar as contas, devendo o autor indicar as razões e os documentos comprobatórios para tanto.⁸⁵

Se o julgador entender pertinente que o réu apresente as contas, será proferida uma decisão interlocutória e o processo seguirá para a segunda fase.

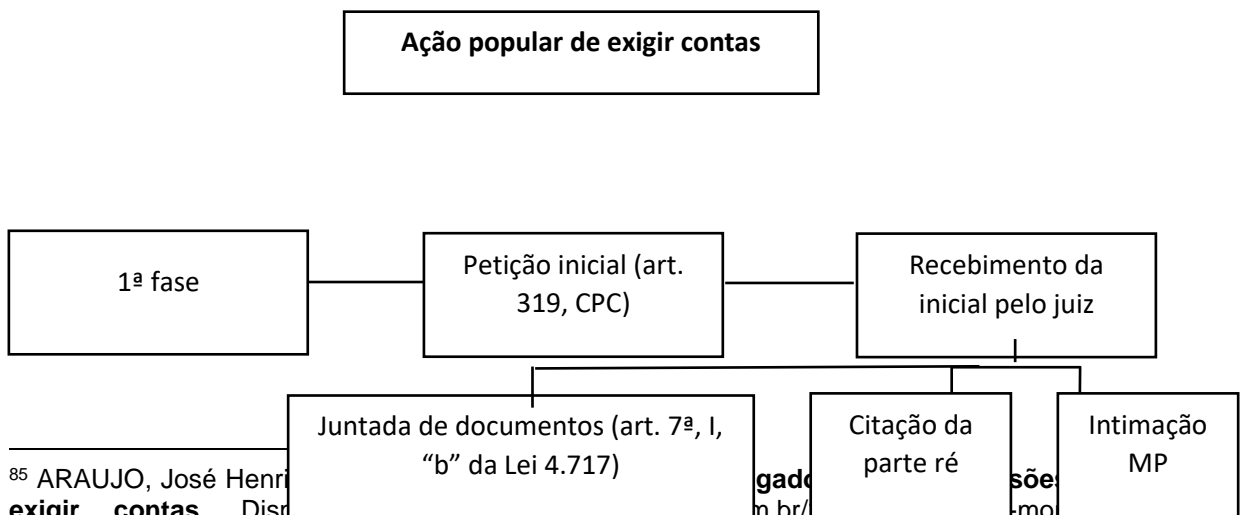
Caso contrário o pedido será julgado improcedente e o processo arquivado.

4.3.2 A segunda fase

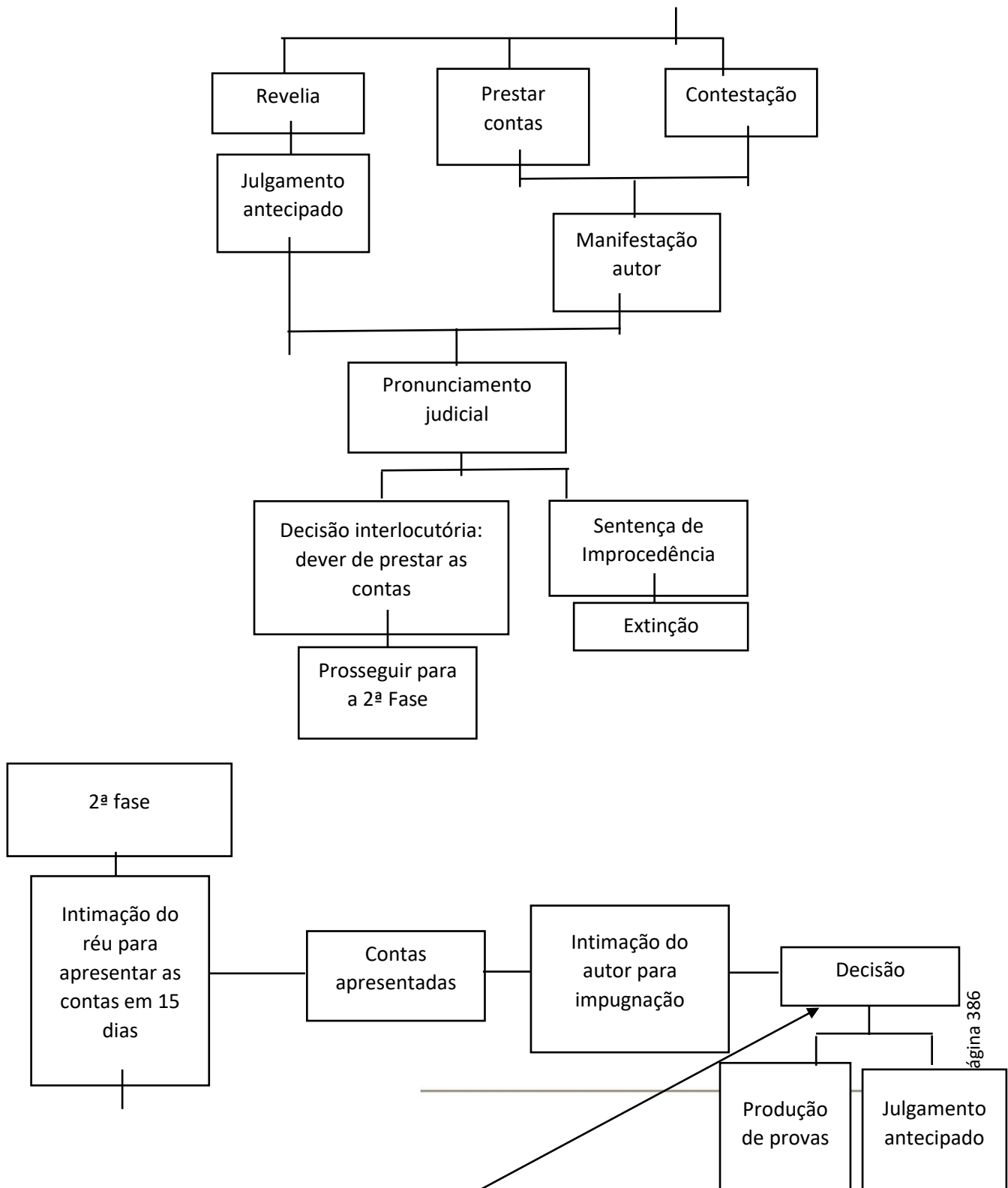
A partir desse momento, serão adotadas as regras do art. 551 do CPC referente à ação de exigir contas, assim, a parte ré deverá apresentar as contas e esclarecer os valores gastos. Nessa fase serão verificadas as contas públicas e a destinação das verbas, e se for o caso, posteriormente, na sentença, será declarada a cassação do ato administrativo, na forma da ação popular.

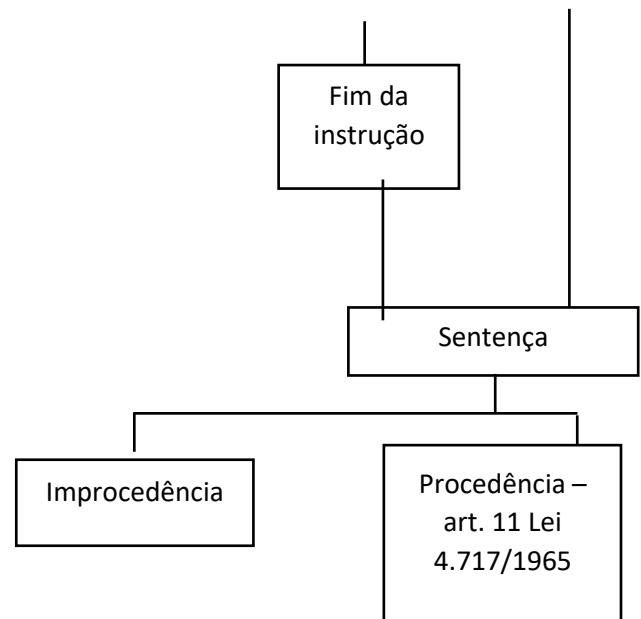
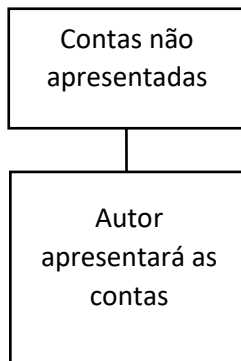
4.4 Mapa mental

A fim de facilitar a visualização do procedimento criado, será apresentado um mapa mental do procedimento da *ação popular de exigir contas*.



⁸⁵ ARAUJO, José Henrique. *Ação popular de exigir contas*. Disponível em: [Página 385](https://www.stj.jus.br/portal/decisoes-acao-exigir-contas#:~:text=A%20primeira%20etapa%20objetiva%2C%20em,favor%20de%20um%20dos%20litigantes.> Acesso em: 13 set. 2020.</p></div><div data-bbox=)





5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Código de Processo Civil trouxe ferramentas para que o procedimento fosse adequado ao direito material, como os negócios jurídicos processuais (190, CPC) e os poderes do juiz (art. 139, CPC), dando poderes às partes e ao juiz para tanto.

Os procedimentos previstos na Lei Adjetiva Civil (comum e especiais), bem como os criados por leis esparsas, podem não abarcar o direito material pretendido, assim, o jurisdicionado deve ter mecanismos para buscar seu direito.

É nesse cenário que a *ação popular de exigir contas* é proposta, a fim de expor de maneira específica e detalhada as contas públicas de determinada licitação. Para tanto,

utilizou-se de regras das duas ações, com a divisão em duas fases, como a de exigir contas. Contudo, as normas processuais da ação popular prevaleceram, como competência, legitimidade e cabimento.

A primeira fase trata essencialmente na ação popular propriamente dita, com a única diferença de que a sentença se transforma em decisão interlocutória (como na primeira fase da ação de exigir contas) a fim determinar se devem ser prestadas as contas de forma discriminada. Em caso positivo, segue para a segunda fase. Essa etapa procedimental pauta-se nas regras da segunda fase da ação de exigir contas, alcançando a mesma finalidade, qual seja, expor as atividades financeiras exercidas pela Administração Pública.

Ademais, a justificativa da melhor utilização dos procedimentos da ação popular e da ação de exigir contas é a necessidade de apurar, por meio do Poder Judiciário, a forma que o dinheiro público foi gasto pelos entes federados. Apesar da existência de portais eletrônicos e possibilidade de os cidadãos irem até o órgão público e requisitar informações, é de conhecimento notório que os valores muitas vezes são superfaturados para dar espaço à corrupção.

Com esse procedimento, busca-se a exposição minuciosa de cada valor indicado na licitação, no portal da transparência, bem como sua destinação, o que trará maior segurança aos indivíduos sobre a utilização do dinheiro público.

6 REFERÊNCIAS

ARAUJO, José Henrique Mouta. **O acerto dos recentes julgados STJ nas decisões na ação de exigir contas.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-20/jose-mouta-acerto-stj-decisoes-acao-exigir-contas#:~:text=A%20primeira%20etapa%20objetiva%2C%20em,favor%20de%20um%20dos%20litigantes.>> Acesso em: 13 set. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados.** Volume 03 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentado**. 3 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**, Brasília, DF, Lei da Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 23 março 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**, Brasília, DF, Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 04 de maio de 2009**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1504797/SE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 24/05/2016, DJe 01/06/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=60824453&num_registro=201401226377&data=20160601&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 08 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1814639/RS, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. p/ Acórdão Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 26/05/2020, DJe 09/06/2020. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=104103154&num_registro=201801368931&data=20200609&tipo=91&formato=PDF> Acesso em 13 set. 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento**. 19ª edição, volume 1, editora JusPodivm, Salvador, 2017.

DIDIRER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo** – 12. ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; DA CUNHA, Leonardo Carneiro. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

HENRIQUE, Antonio; MEDEIROS, João Bosco. **Metodologia científica na pesquisa jurídica**. – 9 ed., rev. e reform. – São Paulo: Atlas, 2017 (livro digital).

LEITÃO, José Ribeiro. **Aspectos de teoria geral dos procedimentos especiais**. Revista de Doutrina e Jurisprudência do TJ/DF, abril, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 3 ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum** – vol. I. 58ª ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina antes e após a Lei da Transparência. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 89 - p. 98, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291 <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/1281/1197>> Acesso em: 13 ago 2020.

VITORELLI, Eduardo. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2ª ed. rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2019. Disponível em:
https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=Ads&utm_medium=Google&utm_campaign=%C3%8Dndice%20de%20Percep%C3%A7%C3%A3o%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&utm_term=Ranking%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=CjwKCAjwm_P5BRAhEiwAwRzSO3ly3fMHVwmolsM4x2LaksIEC3yiSh9nGnzabivW2fDCe89mofJBGxoCB eYQAvD_BwE. Acesso em: 19 ago 2020.