

## **O FEDERALISMO COMO INSTRUMENTO DE DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO ADEQUADA DO AUTOR DA AÇÃO POPULAR**

EMILIANE PRISCILLA ALENCASTRO NETO<sup>1</sup>

FRANCISCO IVO DANTAS CAVALCANTI<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** NOTAS INTRODUTÓRIAS. 2 A LEGITIMIDADE ATIVA E A REPRESENTAÇÃO ADEQUADA NA AÇÃO POPULAR. 3 VALORES ESPECTRAIS DO FEDERALISMO. NOTAS CONCLUSIVA. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**RESUMO:** A ação popular é instrumento de soberania popular disposto ao cidadão para atuar na fiscalização da gestão da coisa pública. O cidadão, enquanto legitimado ativo, impulsiona a jurisdição para repreender ou prevenir ato administrativo ilegal contra o patrimônio público. Como indivíduo, age por meio da legitimidade extraordinária na defesa de direito transindividual. A presente pesquisa perpassa o problema da dificuldade para identificar os critérios à definição da representação adequada. A pretensão deste trabalho é, por meio de uma pesquisa bibliográfica e através do método hipotético-dedutivo, demonstrar que o federalismo, enquanto categoria normativa composta de diversos valores, pode ser um dado a contribuir para a definição dos contornos da representação adequada do autor da ação popular. Conclui que a diversidade que integra a unidade no federalismo impõe que o contexto em que está inserido o sujeito é capaz de balizar interesses que possuem preponderância frente a

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo PPGD/UFPE. Bolsista pela Capes. Professora de Teoria do Direito. (81) 99916-7770. E-mail: [emilianealencastro@outlook.com](mailto:emilianealencastro@outlook.com).

<sup>2</sup> Pós-doutor em Direito pela UFPE. Doutor em Direito pelo UFMG. Mestre em Sociologia pela UFPE. Professor. Ex-Diretor do Centro de Ciências Jurídicas – Faculdade de Direito do Recife. (81) 99916-7770. E-mail: [profivodantas@uol.com.br](mailto:profivodantas@uol.com.br).

outros, permitindo que alguns cidadãos sejam mais adequados a representar a coletividade a depender da dimensão da violação perquirida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação popular. Federalismo. Legitimidade ativa. Preponderância de interesses. Representação adequada.

## **THE FEDERALISM AS AN INSTRUMENT FOR DEFINING THE ADEQUATE REPRESENTATION OF THE AUTHOR OF POPULAR ACTION**

**ABSTRACT:** The popular action is an instrument of popular sovereignty available to citizens to act in the inspection of the management of public affairs. As an individual, he acts through extraordinary legitimacy in the defense of transindividual rights, with a difficulty in identifying the criteria for the definition of adequate representation. The aim of this work is, by means of a bibliographic research, to demonstrate that federalism, as a normative category composed of diverse values, can be a data to contribute to the definition of the contours of the adequate representation of the author of popular action. It concludes that the diversity that integrates the unit in federalism imposes that the context in which the subject is inserted is capable of guiding interests that have a preponderance over others, allowing some citizens to be more appropriate to represent the community depending on the extent of the violation.

**KEYWORDS:** Active legitimacy. Adequate Representation. Federalism. Popular action. Preponderance of interests

### **NOTAS INTRODUTÓRIAS**

A origem da ação popular nos leva à *actio popularis* do Direito Romano - direito de conhecida grande influência na construção jurídica ocidental - tendo sido um instrumento que surgiu num período em que inexistia definição do que se entende por Estado e, por conseguinte, carecia de uma distinção nítida entre

interesse público e particular. As relações travadas entre o “Estado” e os cidadãos eram tratadas como as relações entre a *gens* e os *gentiles*.<sup>3</sup>

Na inicial fase *legis actiones* (ações da lei), o direito processual romano não possuía autonomia perante o direito material, havendo uma confusão entre o direito subjetivo pleiteado e o direito de ação.<sup>4</sup> Em nome próprio, o autor atuava em defesa de interesse pessoal e, por via reflexa, de interesse da coletividade. Apenas depois reconheceu-se a desnecessidade de um interesse pessoal na causa, surgindo posteriormente a ideia de transindividualidade, ampliando sobremaneira a possibilidade de manuseio da *actio popularis*.<sup>5</sup> É importante mencionar que, já no Digesto, se mais de uma pessoa ingressasse com ação popular com o mesmo objeto, era dada preferência a quem tivesse “mais condições”, considerando a idoneidade e o interesse no litígio.<sup>6</sup>

Decrépita durante a Idade Média em razão do autoritarismo feudal, o sentido da ação popular entrou em crise, ressurgindo apenas no século XIX e com um formato distinto. Tempos mais tarde, o aperfeiçoamento processual da tutela de direitos transindividuais se deu por força da *class actions* norte-americana, tendo sido importados diversos elementos para o ordenamento brasileiro, que também foi largamente influenciado pelo modelo processual norte-americano.

Criatura inspirada, porém com um tônus diverso dos criadores sistemas jurídicos mencionados, o Constituinte brasileiro, desde a *Lex Mater* de 1934,<sup>7</sup> cuidou de fazer constar a ação popular como ação constitucional destinada à

---

<sup>3</sup> DA SILVA, José Afonso. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 19.

<sup>4</sup> TUCCI, Rogério Lauria. **Da ação e do processo civil na teoria e na prática**. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 7 e ss.

<sup>5</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 85.

<sup>6</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado das ações**. Tomo I. Ação, classificação e eficácia. Campinas: Bookseller, 1998, p.69.

<sup>7</sup> Alguns autores brasileiros identificam que já na Constituição de 1824 era possível visualizar a previsão de ação popular, mas com um objeto diferente. Em verdade, tratava-se de instrumento jurídico de índole penal, para a responsabilização de agentes judiciais, e de eficácia quase esvaziada, diante da reduzida dimensão dos bens jurídicos protegidos. A legitimidade ativa para propor a ação sequer era do cidadão, competindo-lhes tão somente realizar a denúncia.

tutela de direitos transindividuais.<sup>8</sup> Tendo desaparecido na Carta de 1937 e ressurgido na Constituição redemocratizante de 1946, ao longo dos anos a previsão de ação popular passou por um processo de alargamento, tendo sido regulada pela Lei n. 4.717/65. Atualmente, a sua previsão está reproduzida no art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, estendendo seu alcance para a tutela do meio ambiente e da moralidade administrativa, tendo sido recepcionada a lei referida.<sup>9</sup>

A ação popular é um instrumento de soberania popular disposto ao cidadão para que, por meio do impulsionamento da função jurisdicional,<sup>10</sup> atue na fiscalização da gestão da coisa pública, prevenindo ou reprimindo atos administrativos comissivos ou omissivos ilegais-lesivos ao patrimônio público. Trata-se de instrumento cujo destino se restringe à esfera de atuação administrativa das funções estatais, que deve se pautar pela legalidade estrita; age sobre os atos ou omissões de conteúdo materialmente administrativo que lesem o patrimônio público.

Na forma atual, a ação popular tem em sua natureza a pretensão de dar, numa República, voz ao popular, para lembrar-nos da máxima de “O povo ao poder”: “a praça é do povo como o céu é do condor”. “Mas embalde... que o direito não é pasto do punhal” e,<sup>11</sup> por isso, para o cidadão acionar a função jurisdicional em defesa da *res publica*, é necessário o preenchimento de formalidades processuais rumo ao devido processo legal, tais como a legitimidade e a representação adequada.

Esses elementos processuais, nessa conjuntura, consubstanciam instrumentos para garantir que a ação popular não se converta numa medida

---

<sup>8</sup> É importante mencionar que a ação popular prevista na Constituição de 1824, instrumentalizada pelo CC/16, só poderia ser proposta pelo sujeito que além de interesse coletivo demonstrasse interesse individual, sendo necessário demonstrar legítimo interesse econômico ou moral.

<sup>9</sup> É importante mencionar que há outras ações populares no ordenamento jurídico brasileiro, como a ação para anulação de naturalização (Lei n. 818/1949).

<sup>10</sup> O presente trabalho se restringe à ação popular em sede jurisdicional, sem desconsiderar a possibilidade de existência de ação popular a tramitar em sede administrativa, uma vez garantido o direito de petição perante as instâncias administrativas. Nessas instâncias, o direito de petição não exige o preenchimento de condicionantes e pressupostos para o exercício da pretensão à tutela jurídica, sendo irrelevante a análise da legitimidade e do interesse de agir, razão pela qual o presente trabalho não possui relevância para a instância administrativa (LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação De Direito Material e Exercício da Ação Popular nas Vias Judicial e Administrativa. In: **Civil Procedure Review**. v.10, n.3, set-dez, 2019, p. 67-108).

<sup>11</sup> Trechos em aspas fazem referência à poesia de Castro Alves “O povo ao poder” – domínio público.

política irresponsável, fragilizando a sua própria força e a do microsistema que intenta a proteção de direitos transindividuais. Um desses elementos é a representação adequada como instituto derivado da legitimidade.

A presente pesquisa tem como problema a dificuldade na identificação dos critérios à definição da representação adequada do autor da ação popular. Como hipótese, levanta-se que os espectros do federalismo, por acomodar elementos de identificação da unidade a partir do reconhecimento da heterogeneidade, podem contribuir para a definição dos contornos da representação adequada, ofertando melhor precisão na verificação da legitimidade do cidadão peticionante e, por conseguinte, no manuseio da ação.

Assim, a pesquisa tem como objetivo principal verificar se o federalismo pode contribuir para a definição dos contornos da representação adequada do autor da ação popular. Para atingir esse objetivo, no entanto, é necessário compreender a legitimidade ativa e a representação adequada na ação popular e definir quais são os valores espectrais do federalismo.

Para percorrer esse caminho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, haurindo recursos doutrinários para, através do método hipotético-dedutivo, averiguar se e como o federalismo é um dado capaz de contribuir para definição da representação adequada em sede da ação popular.

## **2 A LEGITIMIDADE ATIVA E A REPRESENTAÇÃO ADEQUADA NA AÇÃO POPULAR**

Para postular em juízo é necessário ter legitimidade (art. 17 do CPC/15).

<sup>12</sup> O conceito desse instituto processual foi cunhado com forte perfil privatístico.

---

<sup>12</sup> Com o CPC/15, ganhou força a tese do binômio de pressupostos processuais-mérito, em razão da retirada do termo “condições da ação” do texto. Os elementos tidos como condicionantes da ação, passaram a ser tratados como verdadeiros pressupostos processuais de validade ou como mérito, a depender da situação concreta. Neste trabalho adota-se a tese de superação do termo “condições da ação” pela categoria dos pressupostos processuais. A legitimidade consubstancia pressuposto de validade subjetivo relativo às partes e o interesse pressuposto de validade objetivo extrínseco.

<sup>13</sup> Sob a égide das luzes da razão, a fase metodológica do procedimentalismo científico fez com que o processo surgisse como ciência autônoma impulsionada por uma filosofia liberal individualista. <sup>14</sup> Diversos fatores contribuíram para a mudança metodológica do processo, tais como “a intensificação da conflituosidade social, a morosidade da justiça, as altas custas judiciais e outras questões sociais relativas ao acesso à justiça”. <sup>15</sup> Na fase instrumentalista, supera-se o prisma puramente jurídico do processo. Os direitos sociais como temática estatal exigem um novo enfoque da processualística, fazendo abrolhar uma nova concepção do processo consubstanciado no acesso à justiça, cuja segunda onda cuida da tutela de direitos transindividuais. <sup>16</sup>

O modelo de processo passa a ser o modelo constitucional do processo, incrementado pelos princípios e garantias constitucionais, devendo possuir um perfil democrático. A coletivização da tutela jurisdicional e o fortalecimento dos meios alternativos de solução de conflito reforçam a ideia do processo com um perfil democrático. É imperioso abrir mão de uma postura individualista na formulação das regras e na condução do processo. <sup>17</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro passou a dispor e a aperfeiçoar diversos instrumentos para efetivação desses direitos supraindividuais, como a ação popular. Nessa conjuntura, os conceitos caros à teoria geral do processo passam por uma transformação.

O conceito tradicional de legitimidade, previsto para individualidade, é disposto como uma qualidade que decorre de uma situação jurídica do sujeito em face de um objeto. Essa concepção perpassa a consideração de que deve

---

<sup>13</sup> Para elucidar a confusão entre os conceitos oriundos do direito processual e do direito material, mencione-se que o art. 76 do CC/16 dispunha: “Para propor, ou contestar uma ação, é necessário ter legítimo interesse econômico, ou moral.”

<sup>14</sup> BÜLOW, Oskar Von. **La Teoria das Excepciones Procesales y Presupuestos Procesales**. Buenos Aires: EJEJA, 1964, p. 16.

<sup>15</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 22.

<sup>16</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabris Editor, 1988, p. 15-30.

<sup>17</sup> MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil. Pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 19 e ss.

haver um vínculo entre os sujeitos da demanda e a situação jurídica afirmada.<sup>18</sup> A legitimidade seria a coincidência entre a posição ocupada pela parte, no processo, com a respectiva situação legitimadora, decorrente de previsão legal, relativamente à pessoa e perante o atinente objeto litigioso.<sup>19</sup>

Em espécie, a legitimidade ativa seria uma qualidade que permite o exercício regular do direito de ação. Diz respeito à pertinência da titularidade da ação, integrando a denominada “pertinência subjetiva” estabelecida em conformidade com o ordenamento jurídico.<sup>20</sup> Assim, tradicionalmente, a legitimidade é aferida diante do objeto litigioso, considerando a relação jurídica substancial, razão pela qual sofre forte influência das regras de direito material, embora não se confunda com o direito posto na causa.

No caso de ações em que se busca a tutela dos direitos transindividuais, há um obstáculo à assimilação direta entre a relação jurídica substancial e o estabelecimento da relação processual, inclusive porque no processo será buscada a proteção de interesses de sujeitos ausentes. Por essa razão, surgiram diversas teses acerca do tipo de legitimidade ativa em ações que pretendem a tutela de direitos transindividuais.

A maioria da doutrina, por sua vez, acastela que se trata de legitimidade extraordinária, restando autorizado a um sujeito (particular, entidade ou órgão) a defender uma situação jurídica de que é titular uma coletividade ou um grupo.<sup>21</sup> Nessa hipótese, o Estado não está atido à titularidade do direito material para atribuir a titularidade de sua defesa em juízo.<sup>22-23</sup>

---

<sup>18</sup> ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: RT, 1979, p. 11.

<sup>19</sup> ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro**. Parte Geral: institutos fundamentais. Volume II. Tomo 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 176.

<sup>20</sup> BUZAID, Alfredo. **Do agravo de petição no sistema do código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1956, p. 142.

<sup>21</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Vol. 4. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 213 e ss.

<sup>22</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 355.

<sup>23</sup> Essa tese, por sua vez, não é unânime. Para Araken de Assis, os direitos difusos e coletivos possuem o signo da indivisibilidade, outorgando-se a titularidade do coletivo e do difuso a uma pessoa diferente dos titulares da situação jurídica incluída no conjunto. A soma das partes forma uma nova identidade, diversa das frações que outros sujeitos são titulares, em razão da indivisibilidade. Nesse contexto, haveria uma legitimidade ordinária diversa da tradicionalmente estabelecida para os direitos individuais (ASSIS, Araken

Concluir que se trata de legitimidade extraordinária, denominada de substituição processual, implica aduzir que o legitimado está autorizado a demandar em nome próprio na defesa de direito de outro sujeito cujo patrimônio jurídico será afetado pela decisão. Por se tratar de categoria excepcional, deve encontrar previsão no ordenamento jurídico (art. 18 do CPC/15).

Nas ações em que se busca a tutela de direito transindividual, a representação adequada é um elemento a ser avaliado como derivado autônomo da legitimidade. Enquanto a legitimidade seria uma qualidade atribuída a determinados sujeitos, a representação teria mais conexão com a ideia de legitimação, consubstanciando um poder outorgado a determinado sujeito para a prática válida e eficaz de certos atos jurídicos.<sup>24</sup>

Diz-se “representação” porque o sujeito representará os interesses do grupo em juízo, partindo-se da ideia de que o direito legislado estabeleceu um sujeito como porta-voz do direito de outros.<sup>25</sup> O legitimado coletivo vem para suprir uma carência organizacional, devendo estar habilitado para identificar os interesses da classe em nome da qual atua.<sup>26</sup>

Antonio do Passo Cabral observa que, no modelo de *class action* norte-americano, o hiato comunicativo entre os legitimados e os titulares do direito material é atenuado por meio do controle jurisdicional.<sup>27-28</sup> Em ordenamentos

---

de. **Processo Civil Brasileiro**. Parte Geral: institutos fundamentais. Volume II. Tomo 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 190-192). Nelson Nery Jr. e Rosa Nery também defendem a existência de uma legitimidade ordinária, denominada de legitimação autônoma para condução do processo, indicando que, na hipótese de direitos difusos e coletivos, a legitimidade seria fixada pelo legislador para um sujeito, órgão ou entidade, independente do conteúdo do direito material. Existe ainda a defesa de que, quando o objeto litigioso diz respeito a vários sujeitos, cada um será legítimo ordinário e extraordinário (ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: RT, 1979, p. 35).

<sup>24</sup> SCARPARO, Eduardo. Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Processo coletivo: Do surgimento à atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 125-146.

<sup>25</sup> GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. In: **Revista de processo**. São Paulo: RT, n. 108, 2003, p. 61.

<sup>26</sup> GUEDES, Clarissa Diniz. A legitimidade ativa na ação civil pública e os princípios constitucionais. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Processo civil coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.12.

<sup>27</sup> CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (Org.). **Leituras complementares de processo civil**. 6ª ed. Salvador: JusPodivm, 2008, pp. 29-48.

<sup>28</sup> No modelo americano, a adequação do sujeito é aferida através da análise da vigorosa tutela dos interesses dos membros ausentes e da ausência de antagonismo ou conflito de interesses com o grupo. A vigorosa tutela, enquanto elemento qualitativo, observa o representante e seu advogado, que deve representar os

como o brasileiro, a legitimidade decorre de normas legais abstratas (*ope legis*), sem grandes considerações sobre o caso concreto, permitindo que um sujeito, sem contato com a comunidade envolvida, possua legitimidade *ad causam*. Isso pode implicar na existência de uma distinção entre os interesses defendidos e os valores da classe cujo direito se pretende tutelar em juízo.<sup>29</sup>

Outrossim, parece mais adequada a possibilidade de existir um controle jurisdicional dessa representação, à luz da situação litigiosa deduzida em juízo. Sob a égide de um modelo constitucional do processo, a substituição processual por um sujeito adequado numa querela coletiva deve materializar o direito à isonomia, pretendendo extirpar as desigualdades da realidade, e, por conseguinte, o direito ao contraditório, pois apenas o sujeito adequado representa efetivamente os ausentes. Não suficiente, a representação adequada, conforme reconhecido em sua origem, é um elemento que deriva do devido processo legal em seu aspecto substancial, sendo elementar para que a prestação jurisdicional seja razoável.<sup>30</sup>

Como meio de materializar essas normas de cariz constitucional, e que norteiam toda a fundamentalidade das normas processuais, deve-se permitir a realização de controle judicial, independente de autorizativo legal específico, o que implicaria verificar se a lei possibilita aquele sujeito peticionante como substituto e se foram preenchidas as condições legais, tais como tempo de

---

interesses da coletividade, mesmo quando conflitam com o interesse do representante. Seria necessário comprovar que o representante tem interesse jurídico na demanda, devendo demonstrar comprometimento, disponibilidade de tempo e dinheiro, conhecimento do litígio, credibilidade, bem como avaliar a capacidade técnica dos advogados que patrocinam a demanda. A existência de conflito interno na classe representada, por sua vez, pode implicar na divisão da classe, considerando o interesse em questão (GIDI, Antonio. **A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 113-118).

<sup>29</sup> Parcela da doutrina defende que, num cenário como esse, o legislador, para indicar o sujeito legitimado, já teria feito o controle da representação adequada, inadmitindo a análise *ope judicis* da adequação do sujeito (NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil – Novo CPC – Lei 13.105/2015**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 1143). O legislador teria elencado nominal e taxativamente os sujeitos titulares da ação coletiva, presumindo-se representantes adequados (*in re ipsa*). Vinculam-se os indivíduos integrantes da coletividade a depender do resultado ou quando o indivíduo ingressar na ação coletiva, inexistindo um exame rigoroso da defesa concreta e efetiva do direito da coletividade (CÂNDIA, Eduardo. **Legitimidade ativa na ação civil pública**. Salvador: JusPodivm, 2013).

<sup>30</sup> KLONOFF, Robert H. **Class actions and the other multi-party litigation**. St. Paul: Thomson/West, 2007, p. 8.

constituição, *v.g.*, (espécie de critério objetivo) e se, em concreto, há adequação da legitimidade (espécie de critério subjetivo).

Diante da ausência de previsão legal, no Brasil, ainda está em discussão a incidência do instituto, a possibilidade de controle judicial e quais seriam seus elementos.<sup>31</sup> À evidência, os critérios comumente fixados comportam avaliação de forte cariz subjetivo, havendo grandes problemas práticos na identificação, mesmo em ordenamentos que fixam os critérios em lei.<sup>32</sup> A ideia é oportunizar à jurisdição, num juízo de razoabilidade, dentro de um campo de discricionariedade, avaliar se o sujeito é adequado para dar voz à coletividade e, para tanto, é necessário indicar valores que comportem gradação.

Esses elementos que envolvem o microsistema do processo coletivo ganham contornos diversos na ação popular, cuja especialidade é envaidecida pela qualidade de ser uma ação constitucional disposta a um legitimado restrito - o cidadão - e destinada ao controle da administração da *res publica*. A ação popular é a única ação coletiva, no Brasil, cujo ordenamento autoriza um indivíduo a ser legitimado ativo. No processo coletivo brasileiro, o padrão tem sido a identificação de uma entidade ou de um órgão como corpo intermediador. Esse fator deve ser considerado porque implica especificações na legitimidade ativa e no que se entende por representação adequada.

Tem-se que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular”, conforme art. 5º, LXXIII, da CRFB/88, norma de natureza também processual

---

<sup>31</sup> Parcela da doutrina identifica que o Supremo Tribunal Federal já considerou a pertinência temática como um dos elementos de averiguação da representação adequada (DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Vol. 4. 14ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 238). Outrossim, há precedentes do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que entidades que possuam como finalidade institucional a proteção de valores fundamentais não precisam de representatividade adequada (REsp 1.509.586, Min. Rel. Nancy Andrighi, 3ª Turma, DJe 18/05/2018), denegando, assim, a necessidade de controle judicial.

<sup>32</sup> No projeto do Código Brasileiro de Processo Civil Coletivo (PL n. 5.139/2009), o controle judicial averiguaria a competência, honestidade, capacidade, prestígio e experiência; o histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses do grupo; a conduta e a participação no processo coletivo e em outros processos anteriores; a capacidade financeira para prosseguir na ação coletiva; e o tempo de instituição e o grau de representatividade perante o grupo. No anteprojeto do IBDP, a representação adequada consideraria os critérios da credibilidade, a capacidade e a experiência do legitimado; o histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos difusos e coletivos; e a conduta em eventuais processos coletivos em que tenha atuado.

com sede constitucional que estabelece a legitimidade *ad causam* de um sujeito. Tal *ratio* é reproduzida de maneira mais detalhada no art. 1º da Lei n. 4.717/65.

A situação jurídica que se põe frente ao sujeito legitimado, por si só, já é objeto de confusão na doutrina, acarretando discordância acerca do tipo de legitimidade. Parte da doutrina entende que o autor da ação popular está defendendo seu próprio direito de participar de maneira ativa da vida política do Estado e da gestão da coisa pública,<sup>33</sup> tratando-se, portanto, de legitimidade ordinária.<sup>34</sup> De outro lado, alguns doutrinadores defendem que o autor da ação substitui a comunidade de que é integrante ou a coletividade, indicando que o direito subjetivo (a um governo honesto) que se busca é do povo.<sup>35</sup> Com base nessa narrativa, defende-se tratar de legitimidade extraordinária.

O direito subjetivo que gera a pretensão na ação popular, no entanto, é a defesa do patrimônio público (não do patrimônio de uma coletividade ou de um grupo individual homogêneo). Isso porque o constituinte fala que o objeto da ação popular é o “ato lesivo ao patrimônio público”. Tecendo uma análise sistemática dessa determinação com a necessária natureza administrativa do ato impugnado, considerando que o administrador está atido à estrita legalidade, a ação popular deve atacar um ato ilegal (não meramente imoral ou inconveniente administrativo), uma vez que é lesivo ao patrimônio público.<sup>36</sup> A ilegalidade é elemento essencial da causa de pedir na ação popular, uma vez que implica numa lesão concreta ou presumida ao patrimônio público.<sup>37-38</sup>

---

<sup>33</sup> DA SILVA, José Afonso. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.195.

<sup>34</sup> FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 370-371.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data**. 16ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995; GRINOVER, Ada Pellegrini. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. In **Revista Forense**, nº 301, v. 98, n. 361, 2002, p. 3-12;

<sup>36</sup> Particularmente, a imoralidade, num sistema positivista, antes de qualquer coisa é ilegalidade.

<sup>37</sup> É importante mencionar que o Supremo Tribunal Federal tem precedentes no sentido de que a lesividade decorre da ilegalidade, estando *in re ipsa*. Com essa *ratio*, o Tribunal não exige a existência de lesão concreta ou material para o acolhimento da ação. Existente um ato ilegal, já estaria presente o dano, a lesividade (STF, RE. 567460 DF, Relator: Min. Cezar Peluso, Data de Julgamento: 05/11/2009, Data de Publicação: DJe-217, Div.: 18/11/2009, Pub 19/11/2009).

<sup>38</sup> Aqui é importante mencionar que não é possível pleitear um direito de feição individual porque a ação popular só comporta como objeto a defesa do patrimônio público. Até mesmo a possibilidade da condenação em perdas e danos dos responsáveis pela prática do ato ou beneficiários dele, prevista no art.

A defesa do patrimônio público, material e imaterial, é um direito difuso. Possui natureza indivisível, de titularidade indeterminada, cujos titulares se interligam por circunstâncias de fato (art. 81, §1º, I, do CDC). Comentando acerca da indeterminação dos titulares de um direito difuso, Mancuso indica que essa indeterminação “deriva, em boa parte, do fato de que não há um vínculo jurídico a agregar os sujeitos afetados por esses interesses: eles se agregam ocasionalmente, em virtude de certas contingências, como o fato de habitarem certa região”.<sup>39</sup> Para dar força ao sistema de controle da Administração, foi adotado um conceito amplo de patrimônio público, abrangendo o patrimônio imaterial e não econômico, como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural, bem como as entidades que, em que pese não públicas, são custeadas de algum modo pelo erário.

A ação popular é mesmo um instrumento de participação política dos cidadãos nos assuntos da administração da *res publica*, mas a titularidade do direito em questão -defesa do patrimônio público - não pode ter relevância para a definição do sujeito legitimado ativo porque isso implicaria exigir que o cidadão demonstre conexão com a situação jurídica levada a juízo, restringido e ampliando o rol de legitimados a depender da extensão do patrimônio público violado. Essa defesa levaria ao cenário esdrúxulo de que um sujeito poderia ser cidadão para uma querela e para outra não.<sup>40</sup>

Essa legitimidade extraordinária é concorrente entre seus pares, podendo inclusive haver litisconsórcio, mas é exclusiva no que tange a outros sujeitos, porque apenas o cidadão pode ajuizar ação popular.<sup>41</sup> Para delinear melhor os

---

11 da Lei 4.717/65, se dá em benefício da *res publica*, uma vez que surge da impossibilidade de restituir o bem violado.

<sup>39</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 95.

<sup>40</sup> Essa constatação traz reflexos para a legitimidade e, por conseguinte, define o regime jurídico da coisa julgada. O cidadão legitimado à ação popular age por meio de legitimidade extraordinária, buscando a defesa do patrimônio público, direito de cariz transindividual-difuso, numa ação coletiva por excelência. Diz-se “ação coletiva por excelência” porque o cidadão age como um legitimado coletivo com autorização constitucional e legal, o processo tem por objeto a defesa de um direito transindividual-difuso, a situação jurídica conflituosa é coletiva e a coisa julgada tem um regime jurídico especial. A coisa julgada, por sua vez, terá eficácia *erga omnes, pro et contra*, porém *secundum eventum probationis*, de modo que a improcedência por deficiência de prova não impede que qualquer cidadão intente ação com o mesmo fundamento (art. 18 da Lei n. 4.717/65).

<sup>41</sup> É importante mencionar que, acaso o autor desista da ação ou der motivo ao que se denomina na Lei 4.717/65 de “absolvição da instância”, é assegurado a qualquer outro cidadão, também legitimado, ou ao

seus contornos, faz-se premente considerar a extensão do conceito de “cidadão”, elemento cuja dilatação é a tônica para iniciar a verificação do legítimo ativo da ação popular.

Partindo da consideração da natureza da ação popular, o cidadão legitimado é o da esfera *uti cives*, abrangendo os brasileiros natos ou naturalizados, todos no pleno exercício dos seus direitos políticos.<sup>42 43</sup> Em que pese não ser objeto deste trabalho, não é despiciendo mencionar que isso não quer dizer que o exercício cidadania se dá apenas por quem pode ser eleitor.<sup>44</sup> A cidadania é um elemento mais amplo e que pode ser experienciado, em resumo, nas facetas de votar (*ius suffragii*), de ser votado (*ius honorum*) e de influenciar na formação da vontade política por meio de instrumentos da democracia direta, como a iniciativa de lei.

O §3º do art. 1º da Lei 4.717/65 exige uma “prova da cidadania” “para ingresso em juízo”, que se faz por meio da apresentação do título eleitoral ou documento que o corresponda. Esse documento equivalente pode ser, *verbi gratia*, a certidão de quitação eleitoral. Essa prova de cidadania, quando ausente

---

presentante do Ministério Público, subsidiariamente legitimado, promover o prosseguimento do feito (art. 9º, Lei n. 4.717/65). As decisões proferidas contra o autor da ação que sejam recorríveis podem ser impugnadas por qualquer cidadão e pelo Ministério Público (art. 19, §2º, da Lei n. 4.717/65), tratando-se de hipótese de litisconsórcio ulterior.

<sup>42</sup> Não foi inserido o português equiparado pois, diante da exigência de reciprocidade, ao checar a legislação portuguesa (Constituição da República Portuguesa e a lei n. 83/95, que regulamenta o direito de participação procedimental e de acção popular), não há previsão de que o brasileiro intente a mesma ação. O artigo 2º da lei infraconstitucional citada estabelece: 1 - São titulares do direito procedimental de participação popular e do direito de acção popular quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e as associações e fundações defensoras dos interesses previstos no artigo anterior, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda. 2 - São igualmente titulares dos direitos referidos no número anterior as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=722&tabela=leis#:~:text=1%20%2D%20No%20%20C3%A2mbito%20de%20a%20%20C3%A7%20C3%B5es,lesivos%20dos%20interesses%20em%20causa.](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis#:~:text=1%20%2D%20No%20%20C3%A2mbito%20de%20a%20%20C3%A7%20C3%B5es,lesivos%20dos%20interesses%20em%20causa.)

Acesso em: 28/01/2021.

<sup>43</sup> Por essa razão, a ação popular não pode ser ajuizada por pessoa jurídica. No mesmo sentido, está o enunciado da súmula 365 do Supremo Tribunal Federal. A pessoa jurídica cujo ato esteja sendo objeto de impugnação, por sua vez, pode atuar ao lado do autor, desde que seja útil ao interesse público, a juízo de seu representante legal (art. 6º, §3º, da Lei n. 4.717/65).

<sup>44</sup> Saindo da esfera da legitimidade *ad causam*, mas mantendo-se na questão da pertinência subjetiva, é importante enfrentar ainda a situação do maior de dezesseis menor de dezoito anos, que fica numa situação lacunosa; pode ser eleitor, sendo legítimo ativo para a ação popular, mas não possui capacidade para estar em juízo (*legitimatío ad processum*), conforme art. 70 do CPC/15 c.c art.4º, I, do CC/02. Por essa razão, terá que ser assistido em juízo (art. 71 do CPC/15). Como a presença do assistente não substitui a do assistido no processo, é sobre o assistido que recairá a exigência de prova da cidadania e a análise dos elementos da legitimidade *ad causam*.

e não corrigida, implica na extinção do feito sem resolução do mérito, por ausência de legitimidade. Uma simplória busca de precedentes judiciais indica que, reincidentemente, quando se perquire essa prova de cidadania, a legitimidade é o tema enfrentado, sendo indicado na ementa. Não há como deixar de concluir que exigir prova da cidadania é, em suma, exigir uma prova de que o sujeito possui a posição jurídica exigida pelo ordenamento jurídico.

A exigência de tal documento não significa demandar prova da relação jurídica do autor com o sujeito indicado no polo passivo; a prova de cidadania não é a prova desse vínculo.<sup>45</sup> O autor que não prova que é cidadão nos termos exigidos não demonstra que pode conduzir validamente o processo e esse dado não se confunde com o mérito da ação, especialmente por se tratar de legitimidade extraordinária, em que a titularidade do direito discutido em nenhum momento é uma questão. Por implicar numa restrição ao que se entende por cidadão para fins de propositura da ação, a exigência de provar estar em pleno gozo dos direitos políticos é duramente criticada por parcela da doutrina. O fato é que está vigente e é aplicada pelos tribunais.<sup>46</sup>

Como a ausência de legitimidade pode ser verificada a qualquer tempo, inclusive de ofício (art. 485, VI, §3º, do CPC/15), isso impõe que a perda ou suspensão dos direitos políticos posterior ao ingresso da ação tem o condão de retirar a legitimidade do autor da ação (art. 15 da CRFB/88).<sup>47</sup> Nessa tessitura,

---

<sup>45</sup> Do contrário, seria possível inferir a adesão a uma teoria concreta da ação ou conferir resquícios privatísticos comum à legitimidade ordinária numa ação coletiva, o que, especialmente numa ação popular, seria um gravame incongruente com a finalidade do instituto.

<sup>46</sup> Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, questionado sobre a (des)necessidade de portar o título de eleitor no dia da votação, asseverou que “O título representa a manifestação documental da qualidade de eleitor e tem sua utilidade, no momento da votação, direcionada à identificação da seção em que inscrito o eleitor, bem como à sua identificação pela mesa receptora (Código Eleitoral, art. 46, § 5º). Concluiu que sua ausência em absoluto prejudica o exercício pleno dos direitos políticos do eleitorado”. (STF, ADI 4467, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, Julgamento 20/10/2020, DOU 29/10/2020).

<sup>47</sup> Para evitar a extinção do feito, é dado a qualquer cidadão – no gozo dos direitos políticos – e ao Ministério Público dar andamento à ação, aplicando-se analogicamente o art. 9º da Lei n. 4.717/65.

é importante avaliar se a suspensão ou a perda de direitos políticos já (ou ainda) está operando seus efeitos jurídicos.<sup>48 49</sup>

Como elemento de restrição à legitimidade processual do cidadão, já foi levantada a tese de exigência de que o cidadão tenha domicílio eleitoral no local em que ocorreram os fatos. O Superior Tribunal de Justiça já enfrentou a questão, tendo aduzido que o domicílio eleitoral é condição para alistamento, tratando-se de instrumento para organização do pleito eleitoral. Assim, não implicaria que a cidadania tenha sua extensão territorial limitada à circunscrição eleitoral (STJ, Resp 1242800/MS, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14/06/2011).

Em verdade, ser cidadão é um *status* oponível em todo o território nacional. Dessa narrativa se extrai a possibilidade de afirmar que todo eleitor é legítimo para ajuizar ação popular, ainda que não tenha sofrido diretamente os efeitos da violação ao patrimônio público. Mas essa premissa não deve ser levada ao extremismo de que todo cidadão, em qualquer situação, representa adequadamente uma coletividade de sujeitos, mesmo que fulcrado numa hipótese de cabimento de ação popular.

Conforme já asseverado, o direito subjetivo coletivo em questão possui titularidade indeterminada e indeterminável. Mesmo envolvendo um direito difuso - defesa do patrimônio público -, a violação a ensejar a pretensão de ação pode ter proporções diversas, de âmbito nacional, regional ou local e também entre os próprios titulares do direito, atingido os titulares de maneira diversa, podendo

---

<sup>48</sup> Considere o sujeito condenado em sentença penal com trânsito em julgado que tem seus direitos políticos suspensos, automaticamente, enquanto durarem os efeitos da condenação, inclusive quando a pena privativa de liberdade for substituída por uma restritiva de direito. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já afirmou que o art. 15, III, da CRFB/88 “reveste-se de autoaplicabilidade, independentemente, para efeito de sua imediata incidência, de qualquer ato de intermediação legislativa”, inclusive quando a pena privativa de liberdade for substituída por pena restritiva de direito (STF, RE 601.182, Tema 370, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. do Acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE 02/10/2019). No mesmo sentido, entende o Tribunal Superior Eleitoral (TSE, AI 70447, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe 21/02/2019).

<sup>49</sup> A verificação da produção de efeitos da suspensão ou perda dos direitos políticos é um dado importante porque pode autorizar que o inelegível ajuíze uma ação popular. Considere, v.g., o sujeito condenado por crime contra o meio ambiente, com decisão já transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (alínea e do inciso I do art. 4º da LC 64/90). Esse sujeito será inelegível pelo prazo de oito anos após o cumprimento da pena. Assim, os efeitos da inelegibilidade apenas se aplicam quando já teria cessado a causa da suspensão de seus direitos políticos. Estará inelegível, mas será legítimo ativo para ajuizar ação popular, salvo se outro fato jurídico lhes impedir.

afetar concretamente alguns cidadãos e outros não.<sup>50</sup> Na ação popular, isso é um dado relevante porque, embora não altere a titularidade do direito, a sua natureza ou a legitimidade *ad causam* definida pelo ordenamento, influencia na análise do interesse do sujeito que move a ação e, por conseguinte, na sua legitimação para aduzir o direito em juízo.

Em paralelo, o legitimado à ação popular defenderá em nome próprio direito de uma coletividade na qual está inserido. Em que pese se tratar de uma ação destinada a acastelar direito transindividual, o legitimado ativo defende direito (também) seu, por interesse (também) seu, enquanto cidadão. O direito subjetivo que pleiteia transcende a sua figura, mas também é seu. Embora não seja um dado relevante para a definição da legitimidade *ad causam* do cidadão, fixada pelo ordenamento sem necessária correspondência com a titularidade do direito, diz sobre seu interesse.

O interesse é um dado que antecede o direito e é individual. “Os interesses são uma manifestação, uma afirmação unilateral da vontade em face de um bem”.<sup>51</sup> Aqui não se fala do interesse de agir, especialmente porque, em se tratando de substituição processual, a existência de um interesse processual específico do substituto é um dado irrelevante, não necessitando de conexão com o interesse substancial primário, como no interesse de agir das ações que acastelam direitos individuais. Considera-se a situação jurídica litigiosa levada a juízo e a posição do grupo cujo direito se defende.<sup>52</sup> Fala-se de um interesse pessoal do cidadão no direito material em questão, consubstanciado na vontade de defender o patrimônio público também em prol de seus pares.<sup>53</sup> A formação

---

<sup>50</sup> É importante mencionar que Fredie Didier Jr e Hermes Zaneti Jr, ao enfrentar a identificação do direito objeto da ação coletiva, sugerem uma adequação do processo a depender do caso levado a julgamento, apresentando a proposta de Edilson Vitorelli. O autor destaca a importância de considerar as peculiaridades dos conflitos coletivos em concreto, em especial do grau de conflituosidade dentro do grupo titular do direito, destacando a existência de litígios coletivos de difusão global, local ou irradiada (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Vol. 4. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 605 e ss).

<sup>51</sup> MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. Teoria do direito coletivo: direito ou interesse (difuso, coletivo e individual homogêneo)? **Revista Virtuajus**, p. 22 e ss. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus>. Acesso em 25/01/2021.

<sup>52</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Vol. 4. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 62 e ss.

<sup>53</sup> *Por mais que se queira dar cabo ao individualismo no processo coletivo, é insofismável reconhecer que há um interesse egoístico, a par do direito que acastela, que impulsiona o cidadão a ajuizar ação popular. Esse interesse é, antes de qualquer coisa, individual. Pode até ser possível que diversos sujeitos,*

desse interesse é um dado que possui grande relevância porque é um indivíduo, longe das amarras de uma instituição, que representará o interesse de tantos outros.

Reconhecer que um mesmo direito pode experimentar conflitos com proporções diferentes que tocam os respectivos titulares em proporções diferentes, bem como a existência de uma dimensão individual no interesse do cidadão autor da ação popular, é de suma importância para a análise da representação adequada. Permite antever o grau de empenho de um representante, pois o substituto adequado deve estar atento ao trâmite do feito e preocupado em dar-lhes o melhor desfecho em prol da coletividade, e até identificar a ausência de conexão e preparo frente à situação jurídica que fez surgir a pretensão, o que pode indiciar o uso da ação popular como uma manobra política, deflagrando a inadequação do substituto processual.

Apenas numa utopia é razoável acreditar que o cidadão do município de Bezerros, interior de Pernambuco, representa adequadamente a coletividade numa ação popular que pretende investigar, *v.g.*, a corrupção (direito à moralidade administrativa, enquanto patrimônio imaterial) no município de Ouro Preto, interior de Minas Gerais. Na melhor das hipóteses, é necessário admitir que o sujeito que distribui essa ação é movido por um interesse pessoal seu de cidadão de se pôr como mártir para ver elevar um interesse que coincide com o da totalidade dos cidadãos. O domicílio eleitoral ou a residência do autor pode não ter relevância para a configuração do cidadão que possui legitimidade para propor a ação. Mas seu *locus* tem relevância para a definição da representação adequada, especialmente porque isso pode dizer respeito ao seu interesse no feito.

Para além de densificar o efetivo contraditório e o devido processo legal, a importância de o juízo fazer o controle da representação adequada pode ser demonstrada também na possibilidade de evitar que a ação seja posteriormente extinta por deficiência de prova, hipótese em que é possível intentar outra ação popular com o mesmo objeto (art. 18 da Lei 4.717/65), contrariando o que se

---

*determináveis ou não, tenham interesses semelhantes e se conectem por uma mesma situação jurídica ou pelo mesmo fato, formando interessados coletivos. Essa é, inclusive, a tônica do processo coletivo.*

entende por economia processual. Pode ser um instrumento, inclusive, para reduzir o número de ações populares com o mesmo objeto. Também pode evitar a improcedência da ação, prejudicando uma coletividade pela inaptidão de seu representante, uma vez que a coisa julgada se dá *pro et contra*.

Com exceção de Policarpo Quaresma - criatura de Lima Barreto - e personagens salvíficos semelhantes, não há como defender que todo cidadão representa adequadamente seus pares em juízo numa ação popular, seja por fatores técnicos, territoriais, financeiros e, em especial, por questão de interesse. Nesse cenário, diante da ausência de normas legais estabelecendo quais os critérios devem ser avaliados para verificação, o federalismo pode trazer elementos norteadores à definição da representação adequada do legítimo ativo na ação popular.

### 3 VALORES ESPECTRAIS DO FEDERALISMO

A forma de Estado “é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)”.<sup>54</sup> A sua classificação se dá a partir da percepção do número de poderes políticos que possui ingerência na ordem interna, podendo ser unitário ou composto. Num Estado composto, verdadeira associação de Estados,<sup>55</sup> há diversos poderes políticos (poderes políticos divididos em lugares diferentes), tendo por base a organização geográfica ou territorial. A forma federativa ou federação é uma espécie de Estado composto, cuja estrutura se constrói por meio de uma sobreposição; “um poder novo e distinto, o poder federal, surge

---

<sup>54</sup> MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo III. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 276.

<sup>55</sup> “Estado federal consiste esencialmente en que la una no es más que una sociedad entre Estados que se han unido para administrar en común algunos asuntos en los cuales están interesados de una manera común” (CARRÉ DE MALBERG, Reymond. **Teoría General del Estado**. 2ª ed. México: FCE-UNAM, Facultad de Derecho, 1998, p. 100).

acima dos poderes políticos dos Estados nela integrantes, os Estados federados”.<sup>56</sup>

“Federalismo” e “federação” são elementos que comportam concepções teóricas imbricadas, mas que não se confundem. O federalismo é uma categoria normativa que carrega uma série de valores, combinando elementos de governo comum e de governo regional; enquanto a federação seria uma categoria descritiva, um dado da realidade concreta, que denota uma forma de organização política adotada por um Estado, em que há um governo central e os governos de unidades federadas cujas competências são definidas constitucionalmente.<sup>57</sup>

A primeira, que é a que interessa a este trabalho, existe há muito. Enquanto categoria normativa, o federalismo tem elementos diversos a depender da condição histórica e dos caracteres da nação em que foi elaborado e desenvolvido, possuindo autonomia teórica perante a forma de Estado adotada. E isso permite afirmar que ele pode anteceder e integrar o que se entende por Estado federal.

O pensamento federalista tem origem longa. O *foedus* (aliança) era formado entre cidades por meio da celebração de uma espécie de tratado. Paulo Bonavides observa que essa “união federativa”, familiar aos gregos, era constituída por meio de uma “aliança entre Estados cujas prerrogativas de soberania o pacto preservava”. À evidência, o *féderalism grec* era mais semelhante ao que compreendemos por confederação.<sup>58</sup> É por isso que se afirma que, em seu *old style, the federalism is dead*.<sup>59</sup> Em que pese não indicar a formatação de federação hodierna, cuja concepção veio do pensamento

---

<sup>56</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo III. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998, p. 276.

<sup>57</sup> LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e Centralização no Brasil: Contrastes Na Construção Da Federação Brasileira. In: **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 10, n. 3, 2018, p. 1483-1503.

<sup>58</sup> BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. In: **Inf. Leg.** Brasília, ano 17, n. 65, jan/mar, 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197>. Acesso em 28/12/2020.

<sup>59</sup> Referência à frase de Michael Reagan: “Federalism – old style – is dead” (REAGAN, 1972).

político moderno na experiência norte-americana,<sup>60</sup> a ideia de pretensa unidade segue integrando o federalismo enquanto categoria normativa.<sup>61</sup>

A idade moderna exerceu forte influência na construção do federalismo em muitas nações, inclusive na brasileira.<sup>62</sup> A concentração de poder vivenciada na fase inicial do Estado moderno, elevando a soberania à máxima potência, foi marcada pelo intolerável abuso de poder. Num ato revolucionário, a doutrina da liberdade dos indivíduos ganha espaço, alavancada pelas luzes da razão do século XVIII. O federalismo, dotado de valores a contribuir à organização espacial do poder, ressurgiu também como instrumento para inclusão dos indivíduos na ordem política, tornando-se necessário para o fortalecimento do governo nacional – não apenas central - sem que haja violação às liberdades individuais.

*The federalist*, pedra de toque para a teorização do federalismo moderno, teve o condão de desenvolver o constitucionalismo norte-americano, pretendendo pôr fim ao comportamento tirano.<sup>63</sup> Também contribuiu para a posição da Constituição como lei fundamental que tem precedência perante a lei, para o fortalecimento da função jurisdicional e para a reformulação dos contornos da separação dos poderes, incrementada pelo *checks and balances*, que é também um instrumento de equilíbrio federativo, instrumentalizando o gerenciamento das constantes tensões naturais do exercício do poder.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986, p. 7-9.

<sup>61</sup> É importante fazer menção ao fato de que o federalismo alemão tem bases teóricas mais antigas que o federalismo norte-americano. No entanto, este é considerado o primeiro movimento político moderno, razão pela qual é apercebido como federalismo genuíno (LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e Centralização no Brasil: Contrastes Na Construção Da Federação Brasileira. In: **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 10, n. 3, 2018, p. 1483-1503).

<sup>62</sup> “O despertar da consciência federalista pertence à idade moderna” (BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 70, 1962, p. 503. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/> . Acesso em 22/10/2020.

<sup>63</sup> Essa informação é retirada do conjunto da obra. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The federalist**. Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 2005. Também é possível encontrar os textos dos artigos na Livraria do Congresso. Disponível em: <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text>. Acesso em 16/03/2022.

<sup>64</sup> Nesse quadrante, ainda há uma reincidente defesa da maximização dos poderes da União. Sugere-se um governo central forte como forma de exercício da soberania, advertindo que a falta de uma União forte poderia permitir qualquer uma das repúblicas se transformar numa tirania formada por uma facção, suprimindo a liberdade do povo (LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil. O federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis: EModara, 2018, p. 92 e ss).

Em um ato de desprendimento do Estado unitário, centralizador em essência, o federalismo parte da ineficiência do governo central para atingir as necessidades dos cidadãos. Partilha-se o poder, tentando “proporcionar aos povos um modelo vertical de institucionalização dos laços associativos, acima da efêmera união de Estados traçada desde a antiguidade pelos velhos esquemas confederativos”.<sup>65</sup>

Para garantir a mútua confiança e em respeito à heterogeneidade, o federalismo moderno tem como objeto central a necessária convivência de ordens jurídicas internas diversas, todas com fundamento na Constituição.<sup>66</sup> A ideia é permitir a convivência da “diversidade na unidade”, reconhecendo-se a soberania de um único ente que internamente abriga diversas ordens jurídicas parciais dotadas de autonomia.<sup>67</sup> Para tanto, há uma “descentralização normativa de natureza constitucional”.<sup>68</sup> Eis uma conjuntura complexa: o texto responsável por conferir unidade ao ordenamento é também responsável por dar-lhes diversidade de atores.<sup>69</sup> Desse panorama também se extrai a natureza jurídica da origem da forma federativa de Estado.<sup>70</sup>

Nesse contexto faz-se *mister* prestar reverência à importância da rigidez constitucional, consubstanciando um instrumento para contenção do arbítrio, impondo um processo dificultoso para alteração das normas constitucionais, inclusive exigindo a concordância de um número significativo de unidades federativas. Não suficiente, também há um instrumento de contenção à alteração

---

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição**: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 316.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p.172 e ss.

<sup>68</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 1999, p. 477-487.

<sup>69</sup> “O gênio da federação está em sua infinita capacidade de acomodar e reconciliar a competição e, algumas vezes, o conflito em todo de diversidades que têm relevância política dentro do estado. Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimentos mútuos são suas palavras-chaves e “união” combinada com “autonomia” é sua marca autêntica” (BURGEES, Michael. *Federalism and Federation*. In: **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions**. Whearshaeaf: Harvester, 1993, p. 7).

<sup>70</sup> É importante mencionar que *The federalist* é inaugurado com a convocação do povo do Estado de New York para deliberar sobre uma nova Constituição para os Estados Unidos: “To the People of the State of New York. After an unequivocal experience of the inefficacy of the subsisting federal government, you are called upon to deliberate on a new constitution for the United States of America” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The federalist**. No. 1. Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 2005, p.1).

do estrutura político-institucional. A modificação que fere a essência da forma federativa, sequer pode ser objeto de discussão, pois consubstancia norma *petrëus*. Ainda há outro elemento do modelo federativo a ser extraído: a força que essa distribuição constitucional de competências tem para proteger as minorias. O modelo federativo tem em sua natureza um caráter consociativo dotado de instrumentos para conter as maiorias.

Na experiência brasileira, a forma federativa de Estado foi ratificada, ao menos formalmente, na Constituição de 1891, mas é possível visualizar a presença dos valores inerentes ao federalismo antes mesmo disso.<sup>71</sup> Celso Furtado observa que o federalismo brasileiro adveio do reconhecimento da incapacidade do governo imperial de reduzir as disparidades territoriais através da realização de serviços públicos. Isso implicou na ascensão política de novos grupos sociais; por outro lado, houve uma “maior flexibilidade político-administrativa ao governo no campo econômico, em benefício dos grandes interesses agrícola-exportadores”, criando uma tensão gigante entre os dois níveis de governo – federal e estadual.<sup>72</sup>

Nessa estatura é importante mencionar a utilização do Código do Processo Criminal de 1827 como mecanismo de disseminação do poder pela sociedade. Ampliando a dimensão inicial da ideia de federalismo, a descentralização do poder intentava fortalecer também o cidadão ativo, situado nos municípios, permitindo que participasse diretamente da estrutura do Estado. Houve um incremento dos poderes do juiz de paz e do júri popular, permitindo que os cidadãos elegeassem diversos atores políticos da municipalidade. “No debate político brasileiro, a idéia de federalismo esteve diretamente associada a um movimento no qual o exercício do poder público é espalhado na sociedade.

---

<sup>71</sup> Na importada experiência norte-americana, o Estado federal surgiu a partir de uma agregação, por meio de um movimento centrípeto, em que Treze colônias que haviam se declarado soberanas cederam uma parcela dessa soberania ao ente central. No Brasil, diversamente, surgiu por meio da desagregação, através de um movimento centrífugo, em que o governo central cedeu parcela de sua competência para os Estados federados; a tônica é a de que o poder começa a partir do governo central (MEIRA, Silvio. *Federalismo e centralização*. In: **Direito Constitucional**. Vol. III. Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 100).

<sup>72</sup> FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 2005, p. 172-173.

Em outras palavras, é posto ao alcance do cidadão ativo”.<sup>73</sup> Dissemina-se a ideia de que o cidadão exerce seu interesse individual junto a interesse público.

No século XX, à nível mundial, subsequente à Segunda Guerra Mundial, esse federalismo até então apresentado passa por uma mudança impulsionada pela intensificação da colaboração entre a União e os Estados na proteção de direitos dos indivíduos. O Estado passa a intervir de maneira mais ativa na vida social por meio de um modelo cooperativo de atuação.<sup>74</sup> No começo do século, a autoridade central é fortalecida como uma reação aos conflitos mundiais, impondo que os Estados se uniformizem em comando, razão pela qual é bastante comum a defesa de que o centralismo foi um fenômeno universal.

Na segunda metade do século XX, ganha força o denominado federalismo assimétrico. Parte-se da percepção de que a atuação legislativa e administrativa dos entes federativos não são estanques, existindo pontos de colisão que apenas um tratamento dinâmico e harmônico das esferas pode ajudar. Nesse quadrante, o federalismo possui uma relação de interdependência com o pluralismo político, sendo sua expressão ideológica.<sup>75</sup> A fragmentação do poder é a saída para preservar a diversidade e a individualidade das partes que formam o Estado-todo, sendo um mecanismo de trato dos dissensos culturais e de proteção dos interesses territoriais.

Na experiência brasileira, essa reformulação da percepção do federalismo é marcante a partir da Constituição de 1934, processo enfraquecido pelos modelos autoritários implementados pelas Constituições de 1937 e 1967, mas retomado pela Constituição de 1988. Analisando o contexto nacional, percebe-se uma forte interrelação entre a forma de governo e o federalismo. A oscilação do modelo federativo acompanha as nuances do processo democrático, tornando-se um dos fatores essenciais para a observação da centralização e descentralização do poder no governo central como um movimento pendular: os governos autoritários tenderam à centralização do poder, enquanto governos

---

<sup>73</sup> COSER, Ivo. **O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX**. Vol.5, n.4, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em 28/12/2020.

<sup>74</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986, p. 237.

<sup>75</sup> MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 29 e ss.

democráticos tenderam à descentralização do poder, com uma maior repartição de competência entre o governo central e os estados federados.<sup>76</sup> A descentralização se apresenta como uma reação dos entes subnacionais em face dos excessos do centro.

Na vigente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fruto da redemocratização, percebe-se uma maior descentralização formal do poder. O modelo federativo adotado teve forte influência do federalismo alemão, no qual a repartição de competências estabelecida na Constituição é organizada por meio da fixação de competência legislativa exclusiva da federação e de competência legislativa concorrente a ser explorada pela federação e pelos Estados-membros. Houve um incremento no grau de autonomia fiscal dos Estados e municípios, desconcentrando os recursos tributários e transferindo alguns encargos da União para as unidades federadas.<sup>77</sup>

Com o intuito de aproximar o Estado do povo, a estrutura dada aos municípios, inclusive a competência para elaborar e ser regido por uma lei orgânica, faz insofismável que integram a estrutura do Estado. Dotados de incontestável *pouvoir municipal*, há uma verdadeira terceira esfera de autonomia.<sup>78</sup> No que é de interesse local, a sua competência é exclusiva, sendo a autonomia a garantia institucional do mínimo intangível.

O incremento de novos valores ao federalismo afasta-o de um modelo dual de competências estanques. Diante de um conflito de competência entre os entes, defende-se a adoção do critério da cooperação/colaboração e, quando não for possível, do princípio da preponderância dos interesses.<sup>79</sup> Ao avaliar como se dá a organização territorial de serviços a serem prestados pela Administração, *v.g.*, Há quem considere que se trata de um dado reflexo aos interesses a serem perseguidos; quando o interesse tiver relevância para todo o

---

<sup>76</sup> KULGEMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social, Rev. Sociol.** USP, São Paulo, 11(2), out. 1999, p. 63-81.

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 70, 1962, p. 503. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em 22/10/2020.

<sup>79</sup> FIORILLO, Celson Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 109.

território do Estado ou para grandes espaços, estar-se-ia diante de interesse geral. Acaso relativo a uma parte do território, estar-se-ia diante de interesse local.

Lucia Valle Figueiredo observa que há uma espécie de hierarquia de interesses.<sup>80</sup> Os interesses da União, por exemplo, seriam mais amplos, devendo preferir aos interesses dos Estados e assim sucessivamente. É preferível denominar que se trata de predominância de interesses, não de uma hierarquia propriamente dita. Nisso se reconhece a existência de interesses de cariz nacional, regional e local, a permitir discernir o ente competente para determinada questão, tônica a ser utilizada como norte para compreensão de toda repartição constitucional de competências.

Contextualizando essa construção com o objeto deste estudo, tem-se que o que se pretende com a defesa do patrimônio público - que pode ser bem de propriedade de quaisquer das unidades federativas, ou bem meramente provido por elas em maior ou menor grau-, também acompanha essa gradação.

Em que pese o fato de que todos os bens que compõem o que se entende por patrimônio público fazerem parte de um todo (bem público, seja material ou imaterial), a pretensão de defesa de item desse patrimônio pode ser correlacionada ao atendimento de um interesse meramente local, regional ou nacional. Do mesmo modo que a localidade ou os recursos que mantêm um bem pode dizer sobre sua propriedade ou sobre a dimensão de sua importância para a nação, também pode dizer sobre os sujeitos que potencialmente se interessariam pela sua defesa num litígio concreto. Esse interesse pode, inclusive, surgir por obra da ocasião, em virtude da conjuntura de habitar, pertencer ou possuir identidade cultural com certa localidade, sem exigência de um vínculo formal com a circunstância que gerou a lesão propiciadora da necessidade de defesa do patrimônio público. Essa conclusão é factível também porque o federalismo é um dado que nasceu do reconhecimento das diferenças que os territórios ocasionam nos indivíduos e na coletividade.

---

<sup>80</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 209.

Os valores do federalismo têm forte conexão com a noção de território em diversas perspectivas. O espaço territorial do Estado é o único âmbito aonde o sistema federativo pode ter vigência. O território confere unidade ao Estado numa dimensão externa e, paradoxalmente, assim como o povo, é um dado heterogêneo da composição do Estado numa dimensão interna. A repartição de poder num território intenta justamente homenagear essa heterogeneidade.

O território é um dado tão relevante para a experiência social que, mesmo diante da vivência de um mundo globalizado, em que a ideia de soberania territorial perde força, a sociedade se organiza de modo a produzir um novo sentido de território denominado de localidade, este como “uma dimensão da vida social, uma estrutura de sentimentos e em sua expressão material de vivência da co-presença”, fazendo surgir as translocalidades. A produção de localidade significa constituir, por meio de associações relativamente estáveis, “histórias relativamente conhecidas e compartilhadas e espaços e lugares reconhecíveis e coletivamente ocupados”, sendo formado por “compromissos e conexões que caracterizam a subjetividade local”. Consubstancia, inclusive, fator que exerce forte pressão no atendimento das necessidades que impulsionam o Estado-nação, sendo a vida local o espaço para o desenvolvimento dos próprios contextos de alteridade social, que não se adequam ao padronizado no todo nacional.<sup>81</sup>

Poder-se-ia afirmar que o federalismo hodierno, no intuito de preservar a heterogeneidade, reciprocidade e a mútua confiança, tem como marcas a Constituição como base jurídica, a proibição da secessão, a soberania da União e a autonomia dos outros entes federativos, a descentralização do poder para realizar direitos fundamentais, a distribuição de competências próprias e compartilhadas à luz do interesse, a logística de cooperação, a consideração da distribuição geográfica no exercício do poder (Estados e municípios exercem poder político apenas em parte do território nacional), a legitimidade da federação por meio da integração de entes distintos, maleabilidade para que se

---

<sup>81</sup> APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade. Notas para uma geografia pós-nacional. Tradução por Heloísa Buarque de Almeida. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 49, nov., 1997, p.33-46.

mantenha vital na heterogeneidade, a capacidade de acomodar a diversidade com dinamicidade.

Há diversos espectros do federalismo que avançam sobre temas de direito processual. Exemplifique-se com a problemática distinção entre processo e procedimento, para fins de estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre direito processual ou a competência concorrente para legislar sobre procedimento. Cite-se ainda a determinação do art. 15 do CPC/15 de aplicação subsidiária e supletiva aos processos administrativos, sem identificar se abrange (e em qual grau atinge) o processo administrativo de entes federativos de esferas diversas (Estados e municípios). Esses problemas, quando enfrentados pelo Judiciário, recebem respostas casuísticas e reincidentemente há uma preferência pela centralidade, uma espécie de resquícios da primazia da União frente aos demais entes federativos.

É possível ainda visualizar repercussões do federalismo na fixação de competência como elemento da jurisdição. É factível que um ente federativo seja processado perante juízo de outra esfera, como na ação popular em que o cidadão pode processar Estado-membro, *v.g.*, perante a justiça federal por ter sido aduzido responsável, junto com a União, por desastre ambiental (art. 5º, §2º, da Lei 4.717/65). Destaque-se: a demanda tramitará, *a priori*, com isenção de custas, conforme parte final do inciso LXXIII do art. 5º da CRFB/88, e possivelmente longe da estrutura de defesa do Estado-membro.

Os reflexos do federalismo na definição da competência são ainda mais fortes sob a regência do critério de competência territorial, cuja geografia é elemento insofismável. Em sede do processo coletivo, os reflexos do federalismo são ainda mais relevantes, uma vez que os sujeitos interessados, no polo ativo e passivo da relação processual, podem estar espalhados por todo o território nacional.

Mencione-se ainda a limitação territorial da eficácia subjetiva da coisa julgada nas ações coletivas, previsto no art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/1997. A regra limita a eficácia *erga omnes* da coisa julgada na ação civil pública à competência territorial do órgão prolator da decisão, impondo o

fator geográfico como o dado relevante para o plano da eficácia da decisão. Mencione-se que a constitucionalidade desse dispositivo sempre foi questionada, estando em enfrentamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Os votos dos ministros, até então proferidos, aduzem que o dispositivo confunde os efeitos da abrangência e territorialidade da decisão com a imutabilidade e indiscutibilidade da coisa julgada. Indicam ainda violação à segurança jurídica, ao devido processo legal coletivo, à igualdade, ao acesso à justiça.<sup>82</sup>

Em que pese pretender conferir unidade à diversidade, o federalismo tem como essência a dessemelhança dos agentes internos. A distribuição geográfica do exercício do poder é um mecanismo para atender às diferenças internas, reconhecendo a existência de valores e vontades peculiares.

Ainda que se defenda um federalismo para além da essencialização do arranjo institucional federativo, a defesa de pautas que transcendem a dimensão local exige agentes translocais e é inconteste que os cidadãos, especialmente num país heterogêneo e grande como o Brasil (e com tamanha desigualdade social), passam por experiências diferentes que têm o condão de definir e atar seus interesses. Disso se extrai que, também entre os cidadãos federados, tal qual acontece com os entes federativos, que na repartição de competências, têm seus poderes dimensionados em consideração dos graus de interesse que predomina, há sujeitos cuja ocasião lhes dota de interesse cuja preponderância lhes permite atuar em nome de tantos outros.

## NOTAS CONCLUSIVAS

O cidadão que ajuíza ação popular age por meio de legitimidade extraordinária. Esse *status* de cidadão, em pleno gozo dos direitos políticos, é

---

<sup>82</sup> O RE 1.101.937 está em julgamento no plenário, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Até o fechamento deste artigo o julgamento já tinha atingido o quórum de maioria para declaração de inconstitucionalidade (04/03/2021), carecendo ainda do voto de ministro para elaboração do acórdão.

oponível em todo território nacional. Mas isso não quer dizer que qualquer cidadão representa adequadamente a coletividade na ação popular, podendo esse sujeito possuir limitações técnicas, de locomoção, financeiras e até mesmo de interesse no impulsionamento da demanda.

Os elementos que compõem o federalismo apontam que diversos fatores devem ser considerados no exercício do poder, inclusive no poder que é dado ao cidadão para impulsionar a fiscalização da gestão da coisa pública em nome dos demais. O federalismo, em seu processo, convocou o cidadão a vivenciar a sua dimensão política. Mas a diversidade, esse elemento que o acomoda e que, numa relação simbiótica, também protege, indica que há fatores no local em que o cidadão está inserido que têm o condão de definir seus interesses.

Tem-se que considerar se o cidadão peticionante tem legitimação - representa adequadamente seus pares - para perquirir a violação a patrimônio público, considerando a dimensão do objeto violado (nacional, regional ou local) frente ao contexto no qual está inserido, o que não se limita a averiguar o domicílio eleitoral do cidadão.

O contexto no qual está inserido deve indicar que os interesses que movem o cidadão, frente à dimensão do objeto violado, são preponderantes frente aos dos potenciais peticionantes e frente aos de sua individualidade. A atuação em conflito de nível nacional e regional exige que o cidadão tenha potencial para agente translocal, considerando sua história e formação; em conflito de nível local, exige sua inserção na localidade, sua compreensão e vivência das peculiaridades locais. Ainda, na hipótese de multiplicidade de ação popular com o mesmo objeto, simultaneamente distribuídas, esse dado também deve ser considerado para definição da ação preferível.

## **REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO**

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação ao Direito Processual Coletivo Brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: RT, 1979.

APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade. Notas para uma geografia pós-nacional. Tradução por Heloísa Buarque de Almeida. In: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 49, pp.33-46, nov., 1997.

ASSIS, Araken de. **Processo Civil Brasileiro**. Parte Geral: institutos fundamentais. Volume II. Tomo 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

AZEVEDO, Luiz Carlos de; CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Lições de história do processo civil romano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Do velho ao novo federalismo. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 70, 1962, 503. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/> . Acesso em 22/10/2020.

\_\_\_\_\_. O caminho para um federalismo das regiões. In: **Inf. Leg.** Brasília, ano 17, n. 65, jan/mar, 1980. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181197> . Acesso em 28/12/2020.

BÜLOW, Oskar Von. **La Teoria das Excepciones Procesales y Presupuestos Procesales**. Buenos Aires: EJEJA, 1964.

BURGEES, Michael. Federalism and Federation. In: **Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions**. Whearshaeaf: Harvester, 1993.

BUZAID, Alfredo. **Do agravo de petição no sistema do código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1956.

CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. In: DIDIER JUNIOR, Fredie (Org.). **Leituras complementares de processo civil**. 6ª ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. Vol. I. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CÂNDIA, Eduardo. **Legitimidade ativa na ação civil pública**. Salvador: JusPodivm, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabris Editor, 1988.

CARRÉ DE MALBERG, Reymond. **Teoría General del Estado**. 2ª ed. México: FCE-UNAM, Facultad de Dreceho, 1998.

COSER, Ivo. **O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX**. Vol.5, n.4, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em 28/12/2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e a ação popular. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 88 (1967); 270-282, 1967. Disponível em : <https://eds.a.ebscohost.com/eds/> Acesso em: 02/01/2021.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civi, parte geral e processo de conhecimento**. Vol. I. 18ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo**. Vol. 4. 14ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIORILLO, Celson Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**.7ªed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 2005.

GIDI, Antonio. **A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. In: **Revista de processo**. São Paulo: RT, n. 108. 2003

GUEDES, Clarissa Diniz. A legitimidade ativa na ação civil pública e os princípios constitucionais. In: MAZZEI, Rodrigo Reis; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Processo civil coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação civil pública e ação popular: aproximações e diferenças. In: **Processo civil e interesse público** (coord. SALLES, Carlos Alberto de.). São Paulo: RT, 2003.

\_\_\_\_\_. Ações coletivas ibero-americanas: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. In **Revista Forense**, nº 301, v. 98, n. 361, p. 3-12, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The federalist**. Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2ª ed. Belo Horizonte: DelRey, 1999.

KLONOFF, Robert H. **Class actions and the other multi-party litigation**. St. Paul: Thomson/West, 2007.

KULGEMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. In: **Tempo Social, Rev. Sociol.** USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e Centralização no Brasil: Contrastes Na Construção Da Federação Brasileira. In: **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 10, n. 3, pp. 1483-1503, 2018.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil. O federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis: EModara, 2018.

LUCENA, Tamyres Tavares de. Ação De Direito Material e Exercício da Ação Popular nas Vias Judicial e Administrativa. In: **Civil Procedure Review**. v.10, n.3: set-dez. 2019.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. Teoria do direito coletivo: direito ou interesse (difuso, coletivo e individual homogêneo)? **Revista Virtujus**. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtujus>. Acesso em 25/01/2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular: proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARCATO, Antonio Carlos. **Procedimento especiais**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. BEDAQUE, José Roberto dos Santos (coord.). **Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil**. Vol. 4. São Paulo: RT, 2009.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRA, Silvio. Federalismo e centralização. In: **Direito Constitucional**. Vol. III. Organização do Estado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data**. 16ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil. Pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NERY JR., Nelson; NERY, Rosa Maria. **Código de Processo Civil – Novo CPC – Lei 13.105/2015**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado das ações**. Tomo I. Ação, classificação e eficácia. Campinas: Bookseller, 1998.

RESNIK, Judith. What's federalism for? In: BALKIN, Jack M.; SIEGEL, Reva B. **The Constitution in 2020**. New York: Oxford, 2009.

SCARPARO, Eduardo. Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Processo coletivo: Do surgimento à atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TUCCI, Rogério Lauria. **Da ação e do processo civil na teoria e na prática**. São Paulo: Saraiva, 1978.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.