AÇÃO POPULAR E SUA LEI REGULAMENTAR E SUA NATUREZA JURÍDICA

HELY LOPES MEIRELLES
Professor na Universidade de São Paulo

SUMÁRIO: — *Ação Popular — Condições da ação — Fins da ação — Objeto da ação — Partes — Processo — Sentença — Recursos.*

A ação popular, embora instituída pela Constituição de 1946, não teve até hoje a desejável utilização, naturalmente pela falta de uma adequada regulamentação que orientasse os autores na sua propositura. Essa lei regulamentar vem de ser promulgada e com oportunas inovações, sôbre as quais versará êste comentário.

I. *Ação popular* — Ação popular[1] é o meio constitucional pôsto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos — ou a êstes equiparados — ilegítimos e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades, parestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

É um instrumento de defesa dos interêsses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos próprios, mas sim direitos da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao govêrno honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição lhe outorga (art. 141, § 38).

1 Sôbre ação popular consultem-se: Seabra Fagundes. "Da Ação Popular". *in Revista de Direito Administrativo*, 6/1 e também, "Posição do Autor nas Ações Populares", *in* RD PG 2/11; João Coelho Branco, "Ação Popular", *in* 257/429; Nelson Carneiro, "Das Ações Populares Civis no Direito Brasileiro", *in Revista de Direito Administrativo* 25/468; Alfredo de Almeida Paiva, *in Revista de Direito Administrativo* 35/48; Paulo Barbosa de Campos Filho, "A Ação Popular Constitucional", *in Revista de Direito Administrativo*, 38/1; Rafael Bielsa, "A Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração, *in Revista de Direito Administrativo*, 38/40; José Frederico Marques, "As Ações Populares no Direito Brasileiro", *in Revista de Direito Administrativo*, 52/42; Ovidio Bernardi, "Ação de Enriquecimento Ilícito e Ação Popular", *in Revista de Direito Administrativo*, 68/412; José Carlos Barbosa Moreira, "Ação Popular", *in* RD PG 12/738.

Esta ação se acha regulamentada pela Lei federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que lhe dá o rito ordinário, com algumas alterações, visando a melhor adequação aos objetivos constitucionais de moralidade administrativa.[2]

Vejamos, em síntese, as características da ação e as peculiaridades de seu processo.

II. *Condições da ação* — A primeira condição para o ajuizamento da ação popular é que o autor seja cidadão, isto é, pessoa humana, no gôzo de seus direitos cívicos e políticos, requisitos êsses que se reúnem na sua condição de eleitor. Sòmente o indivíduo (pessoa física), munido de seu título eleitoral, poderá propor ação popular, sem o que será carecedor dela. [3] Os inalistáveis ou inalistados, bem como os Partidos políticos, entidades de classe, ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidades para propor ação popular. Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração e de invalidá-los, quando, além de ilegítimo, se revelarem lesivos ao patrimônio público.

A segunda condição da ação popular constitucional é que objetive a invalidação de ato ilegítimo e lesivo do patrimônio público ou a êle equiparado. Não basta, portanto, que o ato seja ilegítimo; é necessário que além de ilegal, seja danoso aos bens ou interêsses da coletividade.[4]

Ilegítimo é todo ato ilegal ou desviado de sua finalidade pública, como expõe a doutrina e indica a lei regulamentar da ação (art. 2º). A ilegitimidade pode ser de forma ou de substância; de incompetência ou de objeto; de motivos ou de finalidade. Tudo que ofende a legalidade administrativa se enquadra no conceito de ilegitimidade, para fins de ação popular.

Lesivo é o ato que desfalca o patrimônio material, artístico, cultural, cívico ou histórico da comunidade. Embora os casos mais freqüentes de lesão se refiram ao patrimônio corpóreo (dano pecuniário), a lesividade a que se refere o texto constitucional, tanto abrange o patrimônio material quanto o moral, o estético, o espiritual, o histórico. Na verdade, tanto é lesiva ao patrimônio público a alienação de um imóvel por preço vil, realizada por favoritismo, quanto a destruição de um recanto ou de objetos

---

2 Esta lei resultou do projeto *Bilac Pinto* (Substitutivo ao Projeto nº 2.466/52) e do anteprojeto de nossa autoria, solicitado pelo Ministro Seabra Fagundes, incumbido pelo então Ministro Milton Campos de redigir o texto final. Nosso anteprojeto era sintético e propunha um rito especial assemelhado ao do mandado de segurança, com expressa permissão para a suspensão liminar do ato impugnado. A atual lei é excessivamente casuística e analítica, adotando o procedimento ordinário com algumas modificações.

3 Tribunal de Justiça de São Paulo, *Revista dos Tribunais* 181/826; 186/648; .... 231/251 e 242/561.

4 Supremo Tribunal Federal, *Revista de Direito Administrativo* 43/408.

sem valor econômico, mas de alto valor histórico, cultural ou artístico para a coletividade local. Por igual, tanto lesa o patrimônio público o ato ilegal de uma autoridade que abre mão de um privilégio do Estado, ou deixa perecer um direito por incúria administrativa, como o daquele que, sem autorização legislativa, contrai empréstimos onerosos para a Fazenda Pública. Tais exemplos estão a evidenciar que a ação popular é o meio idôneo para o cidadão pleitear a invalidação dêsses atos, em defesa do patrimônio público, desde que ilegítimos e lesivos de bens corpóreos ou incorpóreos das entidades estatais, autárquicas e parestatais, ou a elas equiparadas.

Dêsse entender não dissente Bielsa, ao sustentar, em substancioso estudo, que a ação popular protege interêsse, não só de ordem patrimonial, como também de ordem moral e cívica. E acrescenta textualmente o autorizado publicista que "o móvel, pois, da ação popular, não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa. Nesse duplo fim vemos a virtude dêsse singular meio jurisdicional, de evidente valor educativo".[5]

Entender-se restritamente que a ação popular só protege o patrimônio público material, é relegar os valôres espirituais a plano secundário e admitir que a nossa Constituição os desconhece ou os julga indignos da tutela jurídica, quando, na realidade, ela própria os coloca sob sua égide (art. 173), proclamando que "o amparo à cultura é dever de todos" (art. 174) e declarando solenemente que "as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza, ficam sob a proteção do poder público" (art. 175). Essa proteção constitucional não deve ser apenas nominal, mas efetiva, traduzindo-se em meios concretos de defesa, tais como a ação popular para a invalidação de atos ilegais e lesivos dêsses valôres. Se ao Estado incumbe proteger o patrimônio público, constituído tanto de bens corpóreos como de valôres espirituais, de irrecusável lógica é que o cidadão possa compeli-lo, pelos meios legais, a não lesar êsses valôres por atos ilegítimos da Administração.

III. *Fins da ação* — A ação popular tem fins preventivos e repressivos da atividade administrativa ilegal, pelo que entendemos cabível a suspensão liminar do ato impugnado, visando à preservação dos superiores interêsses da coletividade.

Como meio preventivo de lesão ao patrimônio público, poderá a ação popular ser ajuizada antes da consumação dos efeitos lesivos do ato; como meio repressivo poderá ser proposta depois da lesão, para reparação do dano. Êsse entendimento deflui do próprio texto constitucional que a torna cabível contra atos lesivos do patrimônio público. Na ampla acepção administrativa, ato é a lei, o decreto, a resolução, a portaria e demais

5 Rafael Bielsa, "A ação popular e o poder discricionário da Administração", *in Revista de Direito Administrativo*, 38/40.

manifestações gerais ou especiais, abstratas ou concretas do Poder Público e dos entes com funções públicas delegadas ou equiparadas. Ato lesivo, portanto, é tôda manifestação de vontade da Administração danosa aos bens e interêsses da comunidade. Êsse dano pode ser potencial ou efetivo. Assim sendo, não é necessário que se aguarde a conversão do ato administrativo em fato administrativo lesivo para se intentar a ação.

Não bastassem êsses argumentos de natureza jurídica, estaria o bom senso a aconselhar a invalidação dos atos ilegais e lesivos, antes mesmo que produzam seus maléficos efeitos. De acrescentar-se, ainda, que certos atos, se consumados, seriam irreparáveis, tais como a destruição de bens de valor histórico ou artístico, a transformação de parques e logradouros públicos, e outros mais, que retiram a originalidade do objeto, da obra, ou da própria natureza, o que justifica a medida liminar.

Outro aspecto que merece ser assinalado é que a ação popular pode ter finalidade corretiva da atividade administrativa, ou supletiva da inatividade do Poder Público, nos casos em que devia agir, por expressa imposição legal. Arma-se, assim, o cidadão, para corrigir a atividade comissiva da Administração, como para obrigá-la a atuar, quando sua omissão também redunde em ilegalidade lesiva do patrimônio público.[6]

Em última análise, a finalidade da ação popular é a obtenção da legalidade nos atos administrativos ou nas atividades delegadas ou subvencionadas pelo Poder Público. Se, antes, só competia aos órgãos estatais superiores controlar a atividade governamental, hoje, pela ação popular, cabe ao próprio povo intervir na administração, para invalidar os atos que se afastarem da legalidade e lesarem o patrimônio econômico, artístico, estético ou histórico da comunidade. Reconhece-se, assim, que todo cidadão tem o direito subjetivo ao govêrno honesto.

Os direitos pleiteáveis na ação popular são de caráter cívico-administrativo, tendentes a repor a Administração nos limites da legalidade e a restaurar o patrimônio público do desfalque sofrido. Por isso mesmo qualquer eleitor é parte legítima para propô-la, como também para intervir na qualidade de litisconsorte ou assistente do autor, ou mesmo prosseguir na demanda se dela desistir o postulante originário (art. 6º, § 5º).

Por fim, lembramos que a ação popular é inconfundível com o mandado de segurança e colima fins diversos, razão pela qual tais remédios judiciais não podem ser usados indistintamente. Cada um tem objetivo próprio e específico: o mandado de segurança se presta a invalidar atos de autoridade ofensivos de direito individual líquido e certo; a ação popular destina-se à anulação de atos ilegítimos e lesivos do patrimônio pú-

6 Paulo Barbosa de Campos Filho, "Ação popular constitucional", *in Revista de Direito Administrativo*, 38/1; Oreste Ranelletti, *"Le garentigie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione"*, 1934, pág. 510.

blico. Por aquêle se defende direito próprio; por esta se protege o interêsse da comunidade.[7]

IV. *Objeto da ação* — Regulamentando o parágrafo constitucional que instituiu a ação popular (art. 141, § 38), a Lei federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965, dispôs sôbre o seu objeto e tramitação processual em tôdas as suas fases. Essa lei, conquanto haja alargado o âmbito da ação e desfeito dúvidas sôbre o seu cabimento, peca pelo excesso de casuísmo e apresenta defeitos de técnica em alguns de seus dispositivos.

Além dos atos das entidades enumeradas na Constituição (entidades estatais, autarquias e sociedades de economia mista), a lei regulamentar acrescentou outros, passíveis de invalidação, a saber: os de sociedades mútuas de seguros nas quais a União represente os segurados ausentes; emprêsas públicas; serviços sociais autônomos; instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por-cento do patrimônio ou da receita anual; emprêsas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios; e os de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos (art. 1º). Abrangeu, assim, os atos de tôdas as pessoas jurídicas de direito privado, nas quais o Poder Público tenha interêsses econômicos predominantes em relação ao capital particular.

Dentre os atos dessas entidades, sujeitos à anulação pela ação popular, a mesma lei enumera: I) a admissão ao serviço público remunerado, com desobediência às condições de habilitação, às normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais; II) a operação bancária ou de crédito real realizada irregularmente; III) a empreitada, a tarefa e a concessão de serviço público contratadas sem concorrência, ou com edital irregular, ou com limitação discriminatória para os concorrentes; IV) as modificações ou vantagens em contratos, que não estiverem previstas em lei ou nos respectivos instrumentos; V) a compra-e-venda de bens móveis e imóveis realizada irregularmente ou por preço superior ou inferior ao real; VI) a concessão irregular de licença de importação e exportação; VII) a operação irregular de redesconto; VIII) o empréstimo irregular concedido pelo Banco Central da República; IX) a emissão quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentares que regem a espécie (art. 4º).

---

7 Os tribunais têm admitido a ação popular como adequada para a anulação de resoluções de Câmaras Municipais que concedem ilegalmente remuneração a vereadores (STF *Revista de Direito Administrativo*, 73/290; TJSP *Revista de Direito Administrativo*, 58/166; 269/214; 280/175); para invalidar elevação de subsídios de prefeito durante a legislatura (TJSP *Revista dos Tribunais*, 264/483; 270/428; 273/436 — TASP *Revista dos Tribunais*, 232/398; 23/447; 289/704); para anular venda ilegal de bem público (TJSP, *Revista de Direito Administrativo*, 46/215; 55/165; *Revista dos Tribunais*, 250/159; 277/270); para anular isenção fiscal concedida ilegalmente (TJSP *Revista de Direito Administrativo*, 69/241, *Revista dos Tribunais*, 313/178; 328/163); para anular verba pessoal de deputados (TJSP, julgada em 16-2-1966).

Afora os casos específicos acima indicados, rendem ensejo à anulação pela ação popular, os atos que contenham qualquer dêstes vícios: incompetência de quem os praticou; vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade (art. 2º e parágrafo único). A própria lei se incumbiu de conceituar os vícios que enumerou como ensejadores da anulação, mas admitiu também que outros podem ocorrer, segundo a natureza do ato e as prescrições legais específicas para a sua prática (art. 3º). Dêste modo ficou evidenciado que a discriminação da lei não é taxativa, admitindo novas hipóteses de atos ou contratos invalidáveis pela ação popular, desde que ocorram os pressupostos de ilegitimidade e de lesividade do patrimônio público. [8]

Dentre os atos ilegítimos e lesivos do patrimônio público pode estar até mesmo a lei de efeitos concretos, isto é, aquela que já traz em si as conseqüências imediatas de sua atuação, como a que desapropria bens, a que concede isenções, a que desmembra ou cria municípios, a que fixa limites territoriais e outras dessa espécie. Tais leis só o são em sentido formal, visto que materialmente se equiparam aos atos administrativos e por isso mesmo são atacáveis por ação popular ou por mandado de segurança, conforme o direito ou o interêsse por elas lesado.

V. *Partes* — Já vimos que o sujeito ativo da ação será sempre o cidadão — pessoa física no gôzo de seus direitos políticos — isto é, um eleitor.

Os sujeitos passivos podem ser diversos. Deverão ser citados para a ação, obrigatòriamente, as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, em nome das quais foi praticado o ato a ser anulado e mais as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado pessoalmente o ato ou firmado o contrato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, como também os beneficiários diretos do mesmo ato ou contrato (art. 6º).

Se a ação visar ao ato ou ao contrato lesivo em razão de avaliação inexata, há de ser citado também o avaliador, como co-responsável pela ilegalidade, podendo ser dispensados, neste caso, o chamamento dos que apenas confiaram na avaliação. Mas, em qualquer caso, a ação deverá ser dirigida contra a entidade pública lesada e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público. É o que se infere do disposto no artigo 6º, § 2º.

---

8 Entendemos passível de invalidação por ação popular o registro de loteamento em desacôrdo com a legislação urbanística do Município, porque tal ato sôbre ser ilegal é lesivo do patrimônio estético da cidade. Essa hipótese, a nosso ver, enquadra-se na conceituação ampla do art. 1º, § 1º, da lei em exame, que considera patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico. Essa possibilidade foi incluída na Lei por nossa sugestão, visando, exatamente, à defesa urbanística de nossas cidades. Veja-se, a respeito, a justificativa do anteprojeto, que menciona a finalidade dêste dispositivo.

A pessoa jurídica de direito público ou privado, chamada na ação, poderá abster-se de contestá-la, como poderá, até mesmo, encampar o pedido do autor, desde que isso se afigure útil ao interêsse público, a juízo exclusivo do representante legal da entidade ou da emprêsa (art. 6º, § 3º). A inovação processual é das mais relevantes, pois permite que o réu confesse fictamente a ação, pela revelia, ou a confesse expressamente, passando a atuar em prol do pedido na inicial, em defesa do patrimônio público. Essa hipótese é muito comum nos casos em que o ato ou contrato impugnado é da administração anterior, e a ilegalidade só vem a ser descoberta pela administração subseqüente, não vinculada à conduta de seu antecessor. Mas nada impede que o próprio administrador, em cuja gestão se praticou ato ilegal e lesivo, verificando a ilegalidade e lesividade de tal ato, confesse a ação para facilitar a restauração do direito.

Os litisconsortes e assistentes são também admitidos na ação popular, mas sòmente ao lado do autor (art. 6º, § 5º). Portanto, só terá legitimidade ativa para essa intervenção no processo o cidadão, vale dizer, a pessoa física no gôzo de seus direitos políticos (eleitor). É inadmissível o litisconsorte passivo ou o assistente do réu, quer se trate de pessoa física, quer se trate de outra entidade pública ou emprêsa interessada na improcedência da ação.

O Ministério Público tem posição singular na ação popular: é parte autônoma, incumbida de apressar a produção da prova e de promover a responsabilização civil ou criminal dos culpados, sendo-lhes vedado assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores (art. 6º, § 4º). A presença do Ministério Público é obrigatória na ação, mas sem qualquer vínculo com a Administração ou com os particulares que nela intervierem. Não pode opor-se à ação, mas pode oficiar em favor de sua procedência, porque assim estará defendendo o patrimônio público. Por idêntica razão, só poderá recorrer de decisão que fôr contrária ao autor popular (art. 19, § 2º) e, se houver desistência da ação, caber-lhe-á promover o seu prosseguimento, em lugar do autor desistente, se reputar de interêsse público o seu julgamento (art. 9º).

VI. *Processo* — A ação popular, como consta da lei regulamentar, segue o rito ordinário com as seguintes modificações: no despacho inicial de citação, o juiz ordenará a intimação do Ministério Público que é interveniente obrigatório na ação; requisitará os documentos necessários, marcando o prazo de 15 a 30 dias para atendimento; ordenará a citação-edital dos beneficiários do ato, se o autor assim o requerer (art. 7º, ns. I e II).

O prazo para contestação é de 20 dias, prorrogável por mais 20, a requerimento dos interessados, se difícil a obtenção da prova documental. Êsse prazo é comum a todos os contestantes (art. 7º, nº IV).

Se até o despacho saneador não houver requerimento de prova pericial ou testemunhal, o juiz o saneará e concederá vista sucessiva de 10 dias

ao autor e ao réu para alegações, sendo-lhe os autos conclusos nas 48 horas seguintes. Se houver prova a ser produzida em audiência, o processo seguirá o curso ordinário (art. 7º, nº V).

VII. *Sentença* — A sentença, em qualquer hipótese, deverá ser proferida dentro de quinze dias da conclusão dos autos, sob pena de ficar o juiz impedido de promoção durante dois anos e na lista de antigüidade ter descontados tantos dias quantos forem os do retardamento da decisão. Essas sanções só poderão ser relevadas pelo órgão disciplinar da magistratura quando o motivo do atraso no julgamento fôr justificado e comprovado pelo juiz (art. 7º, parágrafo único).

Sendo procedente a ação, o juiz deverá decretar, necessàriamente, a invalidade do ato impugnado e condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários de seus efeitos, ficando sempre ressalvada à Administração a ação regressiva contra os funcionários culpados pelo ato anulado (art. 11). A lei distingue, portanto, três situações, a serem consideradas na sentença: a do ato impugnado (decretação de invalidade), a dos responsáveis pelo ato (réus) e a dos beneficiários do ato (co-réus), todos sempre solidários na reparação do dano. Ficará para ser decidido em ação regressiva sòmente a responsabilidade dos funcionários culpados, que não tiverem sido chamados na ação popular.

A condenação abrangerá, ainda, as custas e despesas judiciais e extrajudiciais despendidas pelo autor, bem como os honorários de seu advogado (art. 12). Se manifestamente temerária a ação, o juiz, ao julgá-la improcedente, condenará o autor ao décuplo das custas (art. 13); se não houver temeridade na lide a condenação será singela, com os honorários de advogado, sempre devidos ao vencedor, em razão do princípio da sucumbência instituído como preceito geral para tôdas as demandas.

O art. 14 determina expressamente que se o valor da lesão ficar comprovado no curso da ação será indicado na sentença; se depender de avaliação ou perícia, será apurado em execução. O mesmo artigo estabelece os seguintes critérios para a condenação e execução do julgado: quando a lesão resultar da falta de algum pagamento a condenação imporá o recolhimento devido, com juros da mora e multa legal ou contratual, se houver; quando a lesão resultar da execução fraudulenta, simulada ou irreal de contrato, a condenação versará sôbre a reposição do débito, com juros da mora; — quando o réu condenado receber dos cofres públicos, far-se-á a execução por desconto em fôlha até o integral ressarcimento, se assim mais convier ao interêsse público; a parte condenada a restituir bens ou valôres ficará sujeita a seqüestro e penhora, desde a prolação da sentença condenatória (§§ 1º a 4º).

Se no curso da ação ficar comprovada a infringência da lei penal ou falta disciplinar a que a lei comine pena de demissão ou rescisão do contrato de trabalho, o juiz determinará de ofício a remessa de peças à autoridade ou administrador a quem competir a aplicação da pena (art. 15).

Se a sentença não fôr executada dentro de 60 dias do julgamento de segunda instância, caberá ao Ministério Público promover a sua execução, nos 30 dias seguintes, sob pena de incorrer em falta grave (art. 16).

As pessoas jurídicas chamadas na ação, ainda que a tenham contestado, poderão a qualquer tempo promover a execução do julgado contra os demais co-réus, na parte que a sentença as beneficiar (art. 17). Dêste modo a lei assegura a completa restauração do patrimônio público lesado, se o autor se omitir na execução da sentença.

A sentença definitiva produzirá efeito de coisa julgada oponível *erga omnes*, exceto quando a improcedência resultar da deficiência de prova, caso em que poderá ser renovada com idêntico fundamento, desde que se indiquem novas provas (art. 18). Essa renovação da ação tanto pode ser feita pelo mesmo autor como por qualquer outro cidadão.

VIII. *Recursos* — As sentenças proferidas em ação popular são passíveis de recurso *ex officio* e apelação voluntária, com efeito suspensivo (art. 19). Das decisões interlocutórias caberão os mesmos recursos admitidos pelo Código de Processo Civil (art. 19, § 1º).

O recurso de ofício só será interposto quando a sentença concluir pela improcedência ou pela carência da ação. Inverteu-se, assim, a tradicional orientação dêsse recurso (que nas outras ações é interposto quando julgadas procedentes) para a melhor preservação do interêsse público, visto que a rejeição da ação popular é que poderá prejudicar o patrimônio da coletividade, lesado pelo ato impugnado. Êste recurso é manifestado por simples declaração do juiz na conclusão da decisão, mas se o magistrado o omitir deverá o tribunal considerá-lo interposto e reapreciar o mérito do julgado inferior que deu pela improcedência ou pela carência da ação.

A apelação voluntária cabe tanto da sentença que julgar procedente ou improcedente a ação, como do despacho que der pela sua carência. Terá sempre efeito suspensivo e seguirá a tramitação comum prevista no Código do Processo Civil, com a só peculiaridade de que, no caso de improcedência ou carência da ação, poderá ser interposta tanto pelo vencido como pelo Ministério Público ou por qualquer cidadão.

O dispositivo legal permissivo dessa apelação (art. 19, § 2º) está a indicar que o titular do recurso é o povo, representado por um de seus membros ou pelo órgão incumbido da defesa da sociedade. Assim sendo, quando a ação é julgada procedente, não se admite recurso de terceiros ou do Ministério Público, só podendo apelar os réus atingidos pela decisão. Os Procuradores da República ou os Promotores de Justiça atuam sempre em defesa dos interêsses da comunidade, em favor da qual é intentada a ação popular. Daí por que o Ministério Público não tem legitimidade para oficiar ou recorrer em prol dos réus chamados na ação.