

AÇÃO POPULAR COMO REMÉDIO CONSTITUCIONAL NAS AÇÕES DE CONCURSOS PÚBLICOS

**POPULAR ACTION AS A CONSTITUTIONAL REMEDY IN PUBLIC SERVICE
EXAMINATION LAWSUITS**

**LA ACCIÓN POPULAR COMO RECURSO CONSTITUCIONAL EN LOS LITIGIOS
RELACIONADOS CON LOS EXÁMENES DE SERVICIO PÚBLICO**

Artigo submetido em 31 de março de 2026

Artigo aprovado em 06 de abril de 2026

Artigo publicado em 06 de abril de 2026

Scientia et Ratio

Volume 6 – Número 10 – 2026

ISSN 2525-8532

Autor:

Ricardo Nascimento Fernandes^[1]

RESUMO: O presente trabalho vem abordar a Ação Popular como remédio constitucional para o controle da Administração Pública em demandas relativas a concursos públicos. Contextualiza-se o estudo na ampliação dos mecanismos de participação cidadã e na

necessidade de tutela da moralidade administrativa, especialmente diante de práticas como o nepotismo, fraudes e outras ilegalidades que comprometem a isonomia e a impessoalidade nos certames. O principal objetivo deste trabalho é examinar em que medida a Ação Popular se mostra instrumento adequado e eficaz para a defesa do interesse público e da lisura dos concursos, bem como delimitar seus requisitos, limites e potencialidades no ordenamento jurídico brasileiro. A metodologia adotada é a revisão bibliográfica, com base em doutrina especializada e artigos acadêmicos recentes sobre Ação Popular, ações coletivas e controle jurisdicional da Administração Pública, além da análise de contribuições específicas sobre concursos públicos e o princípio da moralidade. Conclui-se que a Ação Popular permanece relevante como mecanismo de exercício da cidadania ativa, permitindo ao cidadão fiscalizar atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa e a outros interesses difusos, inclusive no âmbito dos concursos. Contudo, ressalta-se a necessidade de maior divulgação do instituto, de interpretação jurisprudencial que prestigie o acesso à justiça e de articulação com outros instrumentos coletivos, como a Ação Civil Pública, para garantir proteção mais ampla e efetiva aos direitos dos candidatos e à integridade dos certames.

Palavras-Chave: Ação Popular; concursos públicos; moralidade administrativa; cidadania; controle da Administração Pública.

ABSTRACT: This paper addresses the Popular Action as a constitutional remedy for controlling the Public Administration in disputes related to public examinations. The study contextualizes the expansion of mechanisms for citizen participation and the need to protect administrative morality, especially in the face of practices such as nepotism, fraud, and other illegalities that compromise equality and impartiality in these examinations. The main objective of this work is to examine to what extent the Popular Action proves to be an adequate and effective instrument for defending the public interest and the integrity of examinations, as well as to define its requirements, limits, and potential within the Brazilian legal system. The methodology adopted is a literature review, based on specialized doctrine and recent academic articles on Popular Action, collective actions, and judicial control of the

Public Administration, in addition to the analysis of specific contributions on public examinations and the principle of morality. It is concluded that the Popular Action remains relevant as a mechanism for exercising active citizenship, allowing citizens to oversee acts that harm public assets, administrative morality, and other diffuse interests, including in the context of public service examinations. However, the need for greater dissemination of this legal instrument, for jurisprudential interpretation that prioritizes access to justice, and for coordination with other collective instruments, such as the Public Civil Action, to guarantee broader and more effective protection of candidates' rights and the integrity of the examinations, is highlighted.

Keywords: Popular Action; public service examinations; administrative morality; citizenship; control of Public Administration.

RESUMEN: Este trabajo aborda la Acción Popular como recurso constitucional para el control de la Administración Pública en controversias relacionadas con exámenes públicos. El estudio contextualiza la expansión de mecanismos de participación ciudadana y la necesidad de proteger la moral administrativa, especialmente ante prácticas como el nepotismo, el fraude y otras ilegalidades que comprometen la igualdad e imparcialidad en dichos exámenes. El objetivo principal de este trabajo es examinar hasta qué punto la Acción Popular resulta ser un instrumento adecuado y eficaz para defender el interés público y la integridad de los exámenes, así como definir sus requisitos, límites y potencial dentro del ordenamiento jurídico brasileño. La metodología adoptada consiste en una revisión bibliográfica, basada en doctrina especializada y artículos académicos recientes sobre Acción Popular, acciones colectivas y control judicial de la Administración Pública, además del análisis de contribuciones específicas sobre exámenes públicos y el principio de moralidad. Se concluye que la Acción Popular sigue siendo relevante como mecanismo para el ejercicio de la ciudadanía activa, permitiendo a los ciudadanos supervisar actos que perjudican los bienes públicos, la moral administrativa y otros intereses difusos, incluso en el contexto de los exámenes de la función pública. Sin embargo, se subraya la necesidad de una mayor difusión

de este instrumento jurídico, de una interpretación jurisprudencial que priorice el acceso a la justicia y de la coordinación con otros instrumentos colectivos, como la Acción Civil Pública, para garantizar una protección más amplia y efectiva de los derechos de los candidatos y la integridad de los exámenes.

Palabras clave: Acción Popular; exámenes de servicio público; moral administrativa; ciudadanía; control de la Administración Pública.

1 INTRODUÇÃO

A ampliação dos mecanismos de democracia participativa no Estado Constitucional brasileiro vem reforçando a centralidade do cidadão no controle dos atos da Administração Pública. Nesse cenário, a Ação Popular mantém-se como instrumento clássico de tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, ao permitir que qualquer cidadão, individualmente, provoque a jurisdição para invalidar atos lesivos a interesses difusos relevantes (Marin, 2010). Estudos recentes destacam que, mesmo diante da sofisticação das ações coletivas e da atuação de instituições como o Ministério Público, a Ação Popular continua a desempenhar papel relevante na fiscalização de políticas públicas e de atos administrativos, sobretudo em matérias sensíveis como concursos públicos e contratações estatais (Filho, 2024; Silva, 2024).

A doutrina tem enfatizado que o controle judicial de práticas como nepotismo, fraudes, direcionamento e violações à isonomia em certames públicos constitui dimensão essencial da realização do princípio republicano e da impessoalidade (Machado, 2008). A consolidação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no combate ao nepotismo e a exigência de respeito estrito às regras editalícias em concursos revelam um ambiente propício para a utilização de instrumentos processuais vocacionados à defesa do interesse público, dentre os quais se insere a Ação Popular (Martins e Porto, 2023). Nessa linha, a literatura aponta que o uso dessa ação nos litígios envolvendo concursos amplia a transparência e responsabiliza

agentes públicos e bancas examinadoras por condutas que desvirtuem a finalidade do certame (Marin, 2010; Chelli, 2013).

Paralelamente, a expansão das ações coletivas, especialmente a Ação Civil Pública, trouxe novos contornos ao sistema de tutela de direitos metaindividuais, suscitando debates sobre a atualidade, a efetividade e a delimitação do campo de atuação da Ação Popular (Costa, 2011). Embora parte da doutrina ressalte possíveis sobreposições entre esses instrumentos, prevalece a compreensão de que a Ação Popular, por ser ação de cidadania ativa, agrega valor democrático ao permitir o protagonismo direto do cidadão na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa (Filho, 2024; Silva, 2024). No contexto dos concursos públicos, em que frequentemente se verificam denúncias de ilegalidades e violações à igualdade de oportunidades, a análise de como a Ação Popular pode ser manejada revela-se especialmente relevante para o fortalecimento do controle social da Administração.

Justifica-se, assim, o presente estudo em razão da necessidade de compreender, de forma sistemática, em que medida a Ação Popular se apresenta como remédio constitucional adequado e eficaz para tutelar a lisura dos concursos públicos. A relevância prática do tema decorre do impacto direto que tais certames exercem sobre o acesso a cargos e empregos públicos, sobre a concretização dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da eficiência, bem como sobre a própria confiança social nas instituições. Do ponto de vista acadêmico, o tema mostra-se pertinente diante da escassez relativa de trabalhos que tratem de modo aprofundado da intersecção entre Ação Popular, moralidade administrativa e concursos públicos, especialmente à luz de contribuições doutrinárias recentes e da evolução jurisprudencial.

Diante desse contexto, formula-se a seguinte problemática: em que medida a Ação Popular constitui instrumento adequado e eficaz de controle dos atos da Administração Pública relacionados a concursos públicos, especialmente para a tutela da moralidade administrativa, da isonomia e da impessoalidade nos certames?

O trabalho será desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, abordando, inicialmente, o conceito, a natureza jurídica, os requisitos e a evolução histórica da Ação Popular no ordenamento brasileiro. Em seguida, serão examinados o princípio da moralidade administrativa e demais princípios constitucionais correlatos, com destaque para sua incidência nos concursos públicos. Posteriormente, analisar-se-á o regime jurídico dos concursos, as principais ilegalidades e imoralidades verificadas na prática, bem como a forma de utilização da Ação Popular nesses litígios, seus limites, sua relação com outros instrumentos coletivos, em especial a Ação Civil Pública, e suas potencialidades como mecanismo de cidadania ativa e de controle da Administração. Por fim, serão apresentadas considerações conclusivas sobre a efetividade e as perspectivas de aprimoramento desse remédio constitucional no contexto dos concursos públicos.

2 AÇÃO POPULAR NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Ação Popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei nº 4.717/1965, insere-se no contexto do constitucionalismo democrático como instrumento de participação direta do cidadão na fiscalização dos atos estatais. A doutrina contemporânea tem destacado que esse remédio constitucional não se limita à tutela patrimonial clássica, mas se projeta sobre a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio cultural, consolidando um modelo de cidadania ativa materialmente comprometida com a integridade da Administração (Sarmiento, 2019; Mendes e Branco, 2023).

A Ação Popular pode ser definida como a ação de natureza constitucional e processual civil que confere a qualquer cidadão legitimidade para postular a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos a bens jurídicos públicos relevantes. Nessa linha, Barroso (2021) assinala que o instituto traduz uma forma de “poder de controle difuso” da cidadania sobre a Administração, complementando os instrumentos institucionais de fiscalização, como o

Ministério Público e os Tribunais de Contas. A especificidade da legitimação popular, desvinculada de vínculo subjetivo individual, destaca sua feição objetivada e seu caráter eminentemente público.

A natureza jurídica da Ação Popular tem sido objeto de ampla discussão doutrinária. Parte relevante da literatura a classifica como ação de natureza civil, com finalidade eminentemente anulatória, dotada, todavia, de elementos de processo objetivo, porquanto a controvérsia gira em torno da validade de um ato administrativo ou contratual perante parâmetros constitucionais e legais de proteção do interesse público (Didier Jr. e Zaneti Jr., 2022). Outros autores ressaltam que, embora inserida no âmbito do processo civil, a Ação Popular desempenha função próxima à das ações constitucionais de controle difuso de constitucionalidade e de tutela de direitos metaindividuais (Lenza, 2023).

A evolução histórica do instituto no Brasil revela forte conexão entre a Ação Popular e o processo de afirmação do Estado de Direito. A previsão da ação na Constituição de 1934, ainda de forma tímida, foi sucedida por oscilações nas Cartas subsequentes, até alcançar, na Constituição de 1988, sua expressão mais ampla, ao contemplar, além do patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural (Moraes, 2022). Essa ampliação de objetos tutelados evidencia a transição de uma perspectiva patrimonialista para uma concepção de interesse público materialmente qualificado.

A Lei nº 4.717/1965 permanece como diploma central, embora anterior à Constituição de 1988. A compatibilização dessa lei com a ordem constitucional contemporânea tem sido operada pela doutrina e pela jurisprudência mediante interpretação conforme a Constituição, sobretudo quanto à amplitude do conceito de lesão e ao reconhecimento da moralidade administrativa como bem jurídico autônomo (Mitidiero et al, 2023). A tendência atual é prestigiar interpretações que favoreçam o acesso à justiça e maximizar o potencial participativo da ação.

A doutrina constitucional recente tem sublinhado que a Ação Popular integra um “microssistema de tutela coletiva”, ao lado da Ação Civil Pública, do Mandado de Segurança Coletivo e de outros instrumentos de proteção de interesses transindividuais (Mazzilli, 2019; Gidi, 2020). Ainda que mantenha disciplina própria e peculiaridades de legitimação, a ação dialoga com esse microssistema, devendo ser interpretada de forma coordenada, de modo a evitar lacunas de proteção e, ao mesmo tempo, sobreposições desfuncionais.

Um dos traços distintivos da Ação Popular é sua legitimação ativa exclusivamente cidadã. O requisito da cidadania comprovado, ordinariamente, pelo título de eleitor é concebido como condição de exercício de um direito político de participação no controle da coisa pública (Bulos, 2021). Não se trata de legitimação ligada a um interesse individual, mas de prerrogativa político-jurídica que pressupõe vínculo com o corpo político nacional. Essa característica a diferencia das ações coletivas propostas por associações, Ministério Público ou Defensoria Pública.

A Ação Popular pode ser compreendida como expressão dos direitos de participação e de controle democrático da Administração, compondo o “catálogo procedimental” de garantias que viabilizam a realização prática do princípio republicano e do princípio democrático (Sarlet et al, 2022). Ao permitir que o cidadão provoque diretamente a jurisdição para sindicar a legalidade e a moralidade de atos estatais, o instituto rompe com uma concepção meramente representativa de controle político, aproximando-se de modelos de democracia participativa.

A ampliação de seu objeto para abarcar a moralidade administrativa, em especial, tem grande relevância dogmática. Tal previsão constitucional supera uma visão estritamente patrimonial do interesse público e reconhece que a integridade ética da Administração constitui valor constitucional autônomo. Como observa Farias (2021), a possibilidade de impugnar atos imorais, ainda que não acarretem prejuízo econômico mensurável, reforça a função simbólica e pedagógica da Ação Popular na construção de uma cultura de probidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem contribuído para delinear o alcance contemporâneo da Ação Popular. O STF, por exemplo, admite sua utilização para tutelar o meio ambiente e o patrimônio cultural, reconhecendo a ampliação dos bens protegidos pela Constituição (BRASIL, STF, MS 24.469/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 2004). O STJ, por sua vez, tem reafirmado a possibilidade de condenação dos responsáveis ao ressarcimento de danos, bem como a responsabilização solidária de particulares beneficiados pelo ato ilícito (BRASIL, STJ, REsp 1.104.302/RS, rel. Min. Herman Benjamin, j. 2010).

Sob o prisma comparado, alguns estudos indicam que a Ação Popular brasileira aproxima-se das ações de interesse público (public interest litigation) em outros ordenamentos, embora com peculiaridades de legitimação e de disciplina processual (Gidi, 2020). Essa convergência reforça o entendimento de que o instituto integra uma tendência global de fortalecimento de mecanismos processuais voltados à proteção de bens jurídicos coletivos e difusos, em contextos de complexificação das estruturas administrativas.

A doutrina recente também tem salientado que o desenho normativo da Ação Popular favorece uma atuação complementar em relação a outros atores institucionais de controle, como o Ministério Público. Em muitos casos, o ajuizamento de Ação Popular é capaz de desencadear investigações, mobilizar a opinião pública e gerar efeitos de accountability política, mesmo quando não resulta, de imediato, em condenação judicial (Mazzilli, 2019). O cidadão, nesse cenário, atua como catalisador de processos de controle que transcendem o caso concreto.

O debate acerca da efetividade da Ação Popular no Estado Constitucional contemporâneo envolve, inevitavelmente, a análise de suas limitações práticas. Obstáculos como custos processuais, morosidade judicial e riscos de sucumbência podem desestimular o ajuizamento de ações, sobretudo por cidadãos sem organização ou apoio institucional (Mitidiero et al, 2023). A literatura propõe, como estratégias de superação, a racionalização de custas, o

fortalecimento de apoio por entidades da sociedade civil e a adoção de precedentes vinculantes que promovam segurança jurídica.

Nesse contexto, ganha relevo a interpretação garantista do instituto. Sarmiento (2019, p. 214) sustenta que:

“a Ação Popular deve ser lida em chave expansiva, como instrumento de democratização do controle sobre a Administração Pública. A exigência de cidadania não pode servir como barreira ao acesso à justiça, mas como qualificação político-jurídica para o exercício de um direito de participação. Em um Estado Democrático de Direito, toda hermenêutica que esvazie a capacidade de o cidadão questionar a lesividade de atos estatais à moralidade, ao patrimônio público ou ao meio ambiente contraria o próprio propósito histórico do instituto.”

Ao facultar ao cidadão provocar o Judiciário para controle da legalidade e moralidade de atos administrativos, o instituto não viola, mas concretiza o sistema de freios e contrapesos, introduzindo um elemento de controle social que complementa a fiscalização interna e política da Administração (Barroso, 2021). A participação cidadã, nesse sentido, torna-se parte integrante do desenho institucional de limitação do poder.

A evolução histórica da Ação Popular demonstra, ainda, um movimento de progressiva constitucionalização da responsabilidade dos agentes públicos e de particulares que atuam em colaboração com o Estado. A responsabilização solidária de gestores e beneficiários dos atos lesivos, prevista na Lei nº 4.717/1965, foi reforçada pela Constituição de 1988 e pelo regime de improbidade administrativa, gerando um ambiente normativo de maior rigor no trato da coisa pública (Moraes, 2022; Farias, 2021). Esse ambiente normativo é particularmente sensível em áreas como licitações, contratos e concursos públicos.

A literatura mais recente enfatiza que, em sociedades complexas e com Administração Pública multifacetada, a atuação institucionalizada de órgãos de controle não é suficiente, por si só, para assegurar o cumprimento pleno dos princípios constitucionais. A Ação Popular

surge, então, como mecanismo de “vigilância disseminada”, em que o cidadão, dotado de informação e legitimidade processual, pode acionar o sistema de justiça em face de atos que escapem à fiscalização ordinária (Sarlet et al, 2022). Tal perspectiva ganha relevo em cenários de assimetria de informação e de captura de órgãos de controle.

A doutrina alerta para o risco de banalização ou uso temerário da Ação Popular. A propositura de demandas desprovidas de mínima plausibilidade jurídica pode congestionar o Judiciário e produzir efeitos contraproducentes para a Administração (Didier Jr. e Zaneti Jr., 2022). Por isso, a construção de critérios de admissibilidade e de filtros processuais proporcionais que não frustrem a participação cidadã, mas coíbam abusos constitui desafio teórico e prático relevante.

3 AÇÃO POPULAR, MORALIDADE ADMINISTRATIVA E CONCURSOS PÚBLICO

A incidência da Ação Popular no campo dos concursos públicos pressupõe, inicialmente, a compreensão de que tais certames constituem espaço privilegiado de concretização dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, tal como delineados no caput do art. 37 da Constituição. A forma como se estruturam os editais, os critérios de avaliação, a atuação das bancas examinadoras e a condução de todas as fases do concurso traduz o grau de compromisso da Administração com esses princípios. Como observa Farias (2021), a moralidade administrativa, alçada a bem jurídico autônomo, exige que a atuação estatal não apenas se mantenha dentro da legalidade estrita, mas também se conforme a padrões éticos de correção, lealdade e boa-fé, cuja violação pode ser sindicada por meio da Ação Popular.

O princípio da moralidade assume feição particularmente sensível porque a disputa por cargos públicos envolve elevado número de candidatos, intensa expectativa social e, não raras vezes, assimetrias de poder e informação. A literatura aponta que práticas como nepotismo, favorecimento indevido de candidatos, manipulação de notas, vazamento de

provas e direcionamento de questões para beneficiar grupos específicos comprometem, simultaneamente, a isonomia e a confiança coletiva no sistema seletivo (Machado, 2008; Marin, 2010). Nesses casos, a Ação Popular desponta como instrumento apto a questionar atos normativos ou concretos que, sob aparência de legalidade, violem a moralidade administrativa e desvirtuem a finalidade do certame.

A delimitação dos atos passíveis de impugnação é ponto relevante. Nos concursos públicos, a Ação Popular pode voltar-se contra o próprio edital, quando contiver cláusulas discriminatórias ou contrárias à legalidade; contra atos da comissão organizadora ou da banca examinadora, quando revelarem favorecimento ou quebra de impessoalidade; contra contratos firmados com empresas organizadoras, se marcados por irregularidades; ou ainda contra atos omissivos da Administração que mantenham situação flagrantemente imoral (Marin, 2010; Chelli, 2013). Em todos esses casos, o foco do controle popular é a existência de lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público e, em especial, à moralidade administrativa como bem jurídico autônomo (Farias, 2021).

A caracterização da lesão à moralidade, em matéria de concursos, não se limita a demonstrações de prejuízo financeiro direto. Basta que o ato administrativo contrarie os padrões éticos de regularidade e probidade exigidos pela Constituição, produzindo dano institucional à credibilidade do certame e ao próprio ideal de meritocracia. A doutrina constitucional contemporânea tem insistido em que a moralidade administrativa implica um “conteúdo mínimo de honestidade e correção de propósitos” que, se ausente, torna o ato írrito, ainda que formalmente conforme à lei (Moraes, 2022; Mendes e Branco, 2023). Assim, a Ação Popular pode ser manejada para afastar atos que, embora não gerem, de plano, dispêndio ilegítimo de recursos, corroam a integridade do processo seletivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em temas correlatos, consolidou a vedação ao nepotismo como expressão direta dos princípios da moralidade e da impessoalidade, a partir da Súmula Vinculante nº 13. Tal orientação repercute também sobre concursos e processos

seletivos, na medida em que a exigência de impessoalidade impede critérios de seleção que, explícita ou implicitamente, favoreçam parentes ou pessoas ligadas a agentes públicos (Machado, 2008; Martins e Porto, 2023). A Ação Popular, nesse cenário, apresenta-se como via adequada para questionar atos que, mesmo disfarçados sob justificativas administrativas, tenham por finalidade beneficiar indevidamente determinados candidatos.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, embora os precedentes citados se refiram a outras dimensões da Ação Popular, a Corte tem reafirmado a possibilidade de responsabilização solidária de agentes públicos e particulares beneficiários do ato lesivo, inclusive em hipóteses de violação à moralidade (BRASIL, STJ, REsp 1.104.302/RS, 2010). Essa linha decisória projeta-se sobre a realidade dos concursos, abrindo espaço para que, em casos de fraudes comprovadas, tanto gestores públicos quanto entidades organizadoras e candidatos beneficiados possam responder pelos danos causados ao erário e à integridade do certame, por meio de condenações decorrentes de Ação Popular.

A utilização da Ação Popular nos litígios de concursos dialoga com a concepção de moralidade administrativa elaborada pela doutrina de direitos fundamentais e de processo coletivo. Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2022) ressaltam que a moralidade não se esgota em um ideal abstrato de correção, mas serve como parâmetro objetivo de controle judicial de atos administrativos, sobretudo quando voltados à seleção de servidores. A intervenção do Judiciário, provocada por cidadão-eleitor, é vista como etapa legítima de um modelo de freios e contrapesos que incorpora a cidadania ativa como elemento estruturante (Sarmiento, 2019; Barroso, 2021).

A legitimação ativa exclusiva do cidadão, neste campo, tem implicações relevantes. Diferentemente da Ação Civil Pública, em que o Ministério Público ou associações são protagonistas, na Ação Popular relativa a concursos o candidato ou qualquer outro cidadão-eleitor pode provocar o controle judicial de um edital ou de um ato de banca, mesmo que não seja diretamente prejudicado por aquele ato (Bulos, 2021; Filho, 2024). Esse traço amplia o

espectro de fiscalização, permitindo que pessoas ou grupos organizados, a partir de informações tecnicamente elaboradas, proponham ações que questionem ilegalidades estruturais em certames amplos, inclusive nacionais.

A natureza objetivada desse tipo de demanda torna possível que o debate em juízo transcenda o caso individual do candidato, voltando-se à própria higidez do concurso e à proteção difusa de todos os participantes. A Ação Popular deixa de ser mero instrumento de correção de pontuações ou de reclassificações pontuais, para assumir função de tutela estrutural da moralidade e da impessoalidade do certame (Mitidiero et al., 2023). Nessa perspectiva, Marin (2010) destaca que a atuação popular nos concursos contribui para “abrir a caixa-preta” das bancas examinadoras, submetendo suas práticas a escrutínio público e judicial.

É justamente neste ponto que se evidencia a complementaridade entre Ação Popular e Ação Civil Pública. Costa (2011) assinala que ambos os instrumentos integram o mesmo microssistema de tutela coletiva, mas com arranjos de legitimação e de desenho processual distintos. Em matéria de concursos, é comum que irregularidades de maior envergadura sejam objeto de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público, enquanto questões imanentes à moralidade de atos específicos ou à lisura de fases determinadas possam ser objeto de Ação Popular manejada por cidadãos diretamente atentos à dinâmica do certame (Mazzilli, 2019; Gidi, 2020).

Essa articulação entre vias processuais é reforçada por uma leitura garantista da Ação Popular. Sarmiento (2019, p. 214), ao abordar o potencial democratizante do instituto, sustenta que:

“a Ação Popular deve ser lida em chave expansiva, como instrumento de democratização do controle sobre a Administração Pública. A exigência de cidadania não pode servir como barreira ao acesso à justiça, mas como qualificação político-jurídica para o exercício de um

direito de participação. Em um Estado Democrático de Direito, toda hermenêutica que esvazie a capacidade de o cidadão questionar a lesividade de atos estatais à moralidade, ao patrimônio público ou ao meio ambiente contraria o próprio propósito histórico do instituto.”

A efetividade prática da Ação Popular em concursos, contudo, enfrenta desafios significativos. A morosidade judicial pode tornar inócuas medidas de controle quando o concurso já se encontra concluído, com candidatos nomeados e empossados. A necessidade de tutela de urgência torna-se, então, central para evitar perecimento do direito ou consolidação de situações fáticas incompatíveis com a moralidade administrativa (Didier Jr. e Zaneti Jr., 2022). O manejo adequado de liminares, porém, exige do Judiciário sensibilidade para equilibrar, de um lado, a proteção da lisura do certame e, de outro, a segurança jurídica dos candidatos.

Outra dificuldade recorrente reside na necessidade de comprovação mínima da lesividade para o recebimento da inicial, em especial quando se alegam fraudes sofisticadas ou favorecimentos dissimulados. Em muitas situações, o cidadão não dispõe, a priori, de todos os elementos probatórios, sendo indispensável o uso de mecanismos de produção antecipada de provas, de inversão dinâmica do ônus probatório e de cooperação processual, de modo a viabilizar a reconstrução dos fatos (Mitidiero et al., 2023). A doutrina de processo coletivo tem insistido na importância de uma postura ativa do juiz, orientada à máxima efetividade da tutela da moralidade.

Não se pode ignorar, ademais, o risco de instrumentalização da Ação Popular como estratégia meramente recursal ou dilatória por candidatos inconformados com resultados regulares. A banalização do instituto, com o ajuizamento de ações destituídas de plausibilidade, afeta negativamente tanto o Judiciário quanto a Administração (Didier Jr. e Zaneti Jr., 2022). Por isso, é essencial a construção jurisprudencial de filtros proporcionais, capazes de coibir abusos sem restringir o acesso de demandas fundadas em indícios consistentes de violação à moralidade e à impessoalidade.

Filho (2024) e Silva (2024) enfatizam que a Ação Popular continua a desempenhar papel expressivo como mecanismo de exercício da cidadania na defesa do interesse público. No plano dos concursos, essa atuação cidadã contribui não apenas para corrigir atos individuais, mas também para induzir mudanças institucionais nas práticas de bancas e órgãos organizadores. A possibilidade de controle popular funciona como incentivo à adoção de procedimentos mais transparentes, critérios objetivos de correção e mecanismos de auditoria dos resultados.

A atuação coordenada com outros instrumentos de tutela coletiva e com órgãos de controle, como Ministério Público e Tribunais de Contas, potencializa ainda mais o alcance da Ação Popular em concursos. Mazzilli (2019) destaca que, em muitos casos, a iniciativa de um cidadão ajuizando Ação Popular desencadeia investigações em outras esferas, gerando efeitos que extrapolam o próprio processo. A articulação entre tais instâncias de controle, quando orientada por uma perspectiva colaborativa, permite respostas mais abrangentes a práticas estruturais de fraude ou direcionamento de certames.

A transparência e o acesso à informação surgem como pressupostos materiais do manejo qualificado da Ação Popular. Sem acesso aos editais, às notas, às atas de correção, aos critérios de avaliação e aos contratos com bancas examinadoras, o cidadão encontra severas dificuldades para identificar e demonstrar a existência de atos lesivos (Gidi, 2020). A implementação efetiva da Lei de Acesso à Informação e de rotinas administrativas de publicidade ativa contribui, assim, para viabilizar o exercício informado da cidadania processual.

A consolidação de precedentes vinculantes sobre temas recorrentes em concursos, como critérios de correção de provas discursivas, reserva de vagas para pessoas com deficiência, políticas de ação afirmativa, tratamento de candidatos em listas de cadastro de reserva, também influencia o uso da Ação Popular nesse campo. Ao mesmo tempo em que tais precedentes podem reduzir litígios sobre questões já pacificadas, eles oferecem parâmetros

normativos claros para que o cidadão identifique desvios de legalidade e moralidade (Lenza, 2023; Barroso, 2021). O controle popular, nesse cenário, atua como mecanismo de verificação do cumprimento dos precedentes constitucionalmente orientados.

4 AÇÃO POPULAR EM CONCURSOS PÚBLICOS: LIMITES, POTENCIALIDADES E INTERAÇÕES COM OUTROS INSTRUMENTOS COLETIVOS

A análise da Ação Popular no contexto específico dos concursos públicos exige a compreensão articulada de seus limites dogmáticos e processuais, bem como de suas potencialidades enquanto mecanismo de cidadania ativa. Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado o espectro de bens tutelados, incluindo a moralidade administrativa, o desenho normativo do instituto impõe condicionantes relevantes, como a exigência de cidadania ativa, a demonstração mínima de lesividade e a vinculação a atos de natureza pública ou equiparada (Bulos, 2021; Mitidiero et al., 2023). Em matéria de concursos, tais limites se manifestam sobretudo na necessidade de distinguir, com precisão, entre meras inconformidades individuais com resultados e efetivas violações estruturais à lisura do certame e à moralidade administrativa (Marin, 2010).

A exclusividade do cidadão-eleitor como sujeito ativo simultaneamente fortalece o caráter democrático do instituto e cria um filtro político mínimo de participação (Bulos, 2021; Sarlet et al., 2022). Em concursos públicos, isso significa que qualquer cidadão, seja ou não candidato, pode ajuizar Ação Popular para questionar editais, atos de bancas examinadoras, contratações com organizadoras ou decisões administrativas que afetem a integridade do processo seletivo. A doutrina tem enfatizado que essa legitimação não se confunde com um direito subjetivo do concorrente, mas com uma prerrogativa político-jurídica voltada à proteção do interesse público, o que impede a redução da ação a mero sucedâneo recursal de candidatos insatisfeitos (Filho, 2024; Silva, 2024).

A Lei nº 4.717/1965 partiu de uma matriz patrimonialista, exigindo demonstração de dano ou

ameaça de dano concreto ao patrimônio público. A Constituição de 1988, todavia, alçou a moralidade administrativa à condição de bem jurídico autônomo, permitindo que a lesão seja identificada também em condutas que, ainda que não gerem prejuízo econômico mensurável, afetem a integridade ética do certame (Farias, 2021; Mendes e Branco, 2023). Em litígios de concursos, a construção dogmática de uma lesão “institucional”, relativa à confiança pública, à igualdade de chances e à impessoalidade é central para justificar a intervenção jurisdicional por via popular.

A efetividade da Ação Popular depende, em grande medida, da capacidade de o Poder Judiciário manejar, com prudência, técnicas de tutela de urgência adequadas à dinâmica temporal dos concursos públicos. A demora na apreciação de pedidos liminares pode conduzir à conclusão do certame, à nomeação e à posse de aprovados, tornando extremamente gravosa a reversão posterior de atos viciados. Didier Jr. e Zaneti Jr. (2022) chamam atenção para a necessidade de que, em ações coletivas em geral, e na Ação Popular em particular, a tutela provisória não seja tratada como exceção, mas como instrumento ordinário de preservação da utilidade do provimento final, sobretudo em contextos em que o tempo é fator crítico de irreversibilidade fática.

A articulação da Ação Popular com a Ação Civil Pública e demais instrumentos do microssistema coletivo constitui aspecto decisivo para o adequado controle de concursos públicos. Mazzilli (2019) e Gidi (2020) sustentam que não se trata de mecanismos concorrentes em sentido excludente, mas de vias complementares que, se bem coordenadas, ampliam o espectro de tutela dos interesses difusos e coletivos. Irregularidades de grande envergadura, como esquemas de fraude sistêmica, podem ser enfrentadas por Ações Cíveis Públicas propostas pelo Ministério Público, enquanto a Ação Popular permite intervenções capilares, muitas vezes deflagradas por informações detidas apenas por candidatos ou cidadãos atentos à condução do certame (Costa, 2011; Marin, 2010).

A doutrina constitucional contemporânea tem insistido que a leitura da Ação Popular deve ser

realizada em chave expansiva, especialmente em matéria de concursos, em que o déficit de transparência é historicamente recorrente. Nessa linha, a concepção de moralidade como bem autônomo e a natureza objetivada do processo recomendam que o juiz adote postura cooperativa na instrução probatória, superando a lógica estritamente adversarial (Mitidiero et al., 2023; Sarlet et al., 2022). Como observa Sarmiento (2019, p. 214), em passagem que bem sintetiza essa perspectiva garantista:

“a Ação Popular deve ser lida em chave expansiva, como instrumento de democratização do controle sobre a Administração Pública. A exigência de cidadania não pode servir como barreira ao acesso à justiça, mas como qualificação político-jurídica para o exercício de um direito de participação. Em um Estado Democrático de Direito, toda hermenêutica que esvazie a capacidade de o cidadão questionar a lesividade de atos estatais à moralidade, ao patrimônio público ou ao meio ambiente contraria o próprio propósito histórico do instituto.”

As potencialidades da Ação Popular nos concursos públicos aparecem de forma nítida. Ao possibilitar a impugnação de cláusulas editalícias discriminatórias, critérios de correção opacos, contratações irregulares de bancas organizadoras ou práticas de nepotismo e favorecimento, o instituto atua como mecanismo de “vigilância disseminada” sobre o processo seletivo (Sarlet et al., 2022; Martins e Porto, 2023). Mais do que garantir a correção de situações individuais, a Ação Popular pode induzir transformações institucionais, levando administrações e bancas a revisar procedimentos, aprimorar mecanismos de auditabilidade e internalizar padrões mais rigorosos de transparência e impessoalidade (Marin, 2010; Farias, 2021).

Ainda assim, não se pode desconsiderar o risco de banalização do instituto, sobretudo em ambiente de alta litigiosidade como o dos concursos públicos. A propositura de Ações Populares destituídas de plausibilidade jurídica mínima, ajuizadas apenas como estratégia de protelação de cronogramas ou de reabertura de discussões já solucionadas por precedentes vinculantes, compromete a eficiência do Judiciário e onera indevidamente a Administração

(Didier Jr. e Zaneti Jr., 2022). A resposta a esse risco, porém, não deve ser o fechamento hermenêutico do instituto, mas a construção de filtros processuais proporcionais como o indeferimento liminar de demandas manifestamente temerárias que preservem o acesso à justiça em hipóteses dotadas de fundamento fático e jurídico consistente (Mazzilli, 2019).

A consolidação de precedentes sobre temas centrais dos concursos – como políticas de ação afirmativa, critérios de correção de provas discursivas, reserva de vagas para pessoas com deficiência, tratamento de cadastros de reserva – também impacta diretamente o uso da Ação Popular. Ao fornecer parâmetros normativos claros, o sistema de precedentes facilita ao cidadão identificar desvios relevantes e, ao mesmo tempo, desestimula a litigância que contrarie o entendimento consolidado, salvo em hipóteses de distinção justificável (Barroso, 2021; Lenza, 2023). Assim, a Ação Popular tende a ser manejada de forma mais qualificada, voltando-se contra comportamentos administrativos efetivamente dissonantes da jurisprudência constitucional e infraconstitucional estabilizada.

A plena exploração das potencialidades da Ação Popular nos concursos públicos pressupõe uma cultura jurídica que valorize a transparência e o acesso à informação como condições materiais para o exercício da cidadania processual. A efetivação da Lei de Acesso à Informação, a disponibilização ativa de dados sobre todas as etapas dos certames e a publicização dos contratos com bancas examinadoras são elementos estruturantes para que o cidadão disponha de substrato fático mínimo ao ajuizar a ação (Gidi, 2020; Silva, 2024). Nesse ambiente, a Ação Popular deixa de ser mecanismo excepcional e meramente simbólico para assumir função concreta de controle democrático, atuando em sinergia com a Ação Civil Pública, com os órgãos de controle e com a jurisprudência vinculante, na construção de um sistema de concursos públicos mais íntegro, impessoal e confiável.

Além dos aspectos estritamente processuais, a experiência acumulada em litígios envolvendo concursos revela que a Ação Popular pode desempenhar papel pedagógico relevante na formação de padrões de conduta administrativa. A mera possibilidade de

sujeição dos atos do certame ao escrutínio popular e judicial gera incentivos para que gestores públicos antecipem o controle, revisando editais, aprimorando critérios de correção e adotando ferramentas de governança que reduzam margens de discricionariedade opaca. Essa função preventiva, ainda pouco explorada na literatura, mostra que o impacto da Ação Popular não se restringe às sentenças, mas também à conformação prévia do agir administrativo segundo parâmetros constitucionais de moralidade e impessoalidade (Silva, 2024).

A utilização combinada desses instrumentos com a via jurisdicional permite que o cidadão atue em múltiplos planos: primeiro, buscando dialogar com a Administração para correção de irregularidades; depois, se necessário, provocando o Judiciário para o controle de legalidade e moralidade. Essa atuação em “camadas” reforça a ideia de que a Ação Popular integra um continuum de participação democrática, e não um expediente isolado e extraordinário (Farias, 2021).

A tendência de digitalização dos concursos públicos com inscrições on-line, provas informatizadas e correções automatizadas coloca novos desafios e oportunidades para a Ação Popular. De um lado, a complexidade tecnológica pode dificultar a identificação de vícios e a reconstrução de cadeias de decisão; de outro, a existência de registros eletrônicos detalhados e auditáveis amplia o potencial probatório das ações, desde que o Judiciário esteja preparado para lidar com tais evidências. Nesse contexto, o fortalecimento da capacidade técnica das partes e dos próprios órgãos judiciais torna-se condição para que a Ação Popular continue apta a responder a formas contemporâneas de lesão à moralidade e à isonomia nos certames, preservando sua relevância como remédio constitucional no cenário dos concursos públicos (Barroso, 2021).

5 CONCLUSÃO

A análise da Ação Popular no contexto dos concursos públicos permite evidenciar que esse

remédio constitucional permanece como instrumento relevante de controle democrático da Administração, especialmente quando se trata de tutelar a moralidade administrativa, a impessoalidade e a isonomia. Ao lado de outros mecanismos coletivos, a Ação Popular reafirma a centralidade do cidadão-eleitor na fiscalização dos atos estatais, deslocando o controle da esfera meramente institucional para um modelo de participação ativa, em que a sociedade pode reagir a práticas fraudulentas, direcionamentos ilícitos e violações à lisura dos certames.

Constata-se que, do ponto de vista dogmático, a ampliação dos bens jurídicos tutelados pela Constituição, especialmente a moralidade administrativa, foi decisiva para compatibilizar a Lei nº 4.717/1965 com a realidade contemporânea dos concursos. A noção de lesão deixou de ser estritamente patrimonial, passando a abarcar danos institucionais à credibilidade do processo seletivo e à igualdade de oportunidades entre candidatos. Essa evolução reforça a aptidão da Ação Popular para enfrentar não apenas desvios econômicos, mas também condutas que corroem o ethos republicano e comprometem a confiança social na meritocracia.

Verifica-se, contudo, a presença de limites expressivos à plena efetividade da Ação Popular. Entre eles, destacam-se a morosidade judicial, os obstáculos probatórios para demonstração de fraudes sofisticadas, o risco de perecimento do objeto diante da rápida conclusão dos certames e a possibilidade de uso abusivo do instituto como sucedâneo recursal por candidatos inconformados. Tais dificuldades não inviabilizam o uso da Ação Popular, mas impõem a necessidade de uma atuação jurisdicional mais sensível à temporalidade dos concursos, com uso adequado de tutelas de urgência e técnicas processuais cooperativas que facilitem a reconstrução dos fatos.

A interação da Ação Popular com a Ação Civil Pública e com o microssistema de tutela coletiva revelou-se estratégica para uma proteção mais abrangente dos direitos dos candidatos e da integridade dos concursos. Enquanto a Ação Civil Pública tende a atuar em

grandes esquemas ou em pautas de maior envergadura institucional, a Ação Popular mostra vocação para iniciativas mais capilares, muitas vezes deflagradas por candidatos ou cidadãos que percebem irregularidades específicas em editais, fases de correção ou contratos com bancas organizadoras. Essa complementaridade sugere que o fortalecimento de um instrumento não implica o esvaziamento do outro, mas a construção de uma malha de controle plural e coordenada.

A Ação Popular, quando interpretada em chave expansiva e garantista, revela significativo potencial para contribuir com a construção de concursos públicos mais transparentes, imparciais e confiáveis. Para tanto, é indispensável que o instituto seja conhecido, utilizado de forma responsável pelos cidadãos e acolhido pelo Poder Judiciário com critérios equilibrados: filtrando demandas temerárias, mas favorecendo o acesso em situações dotadas de plausibilidade e relevância pública. A consolidação dessa cultura de controle popular, aliada à efetivação da transparência administrativa e à estabilização de precedentes, tende a reforçar o papel da Ação Popular como importante mecanismo de cidadania ativa e de concretização dos princípios constitucionais que regem o ingresso nos cargos e empregos públicos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.469/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça, Brasília, 14 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.104.302/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 19 abr. 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CHELLI, Reinaldo Aparecido. Principais Aspectos Processuais da Ação Popular. **RESPGE - SP**, São Paulo, v. 4, n. 1, jan./dez. 2013, p. 287 a 314.

COSTA, Kalleo Castilho. **Ação Popular e Ação Civil Pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de. A moralidade administrativa como bem jurídico autônomo no Estado Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, p. 25-58, 2021.

FILHO, Antônio Porfírio. A Ação Popular como Instrumento do Exercício da Cidadania na Defesa do Interesse Público: a confirmação de sua natureza jurídica diante da sentença de improcedência, no caso concreto da ação popular. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, 2024.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Coletivo: ensaios sobre tutela coletiva de direitos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: RT, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MACHADO, Kelton Almeida. **O controle da Administração Pública à luz do princípio constitucional da moralidade: o combate ao nepotismo**. Artigo, 2008.

MARIN, Jeferson Dytz. O controle da Administração Pública pela Ação Popular. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.47 n.185 jan./mar. 2010.

MARTINS, Daniel Adriano Araldi; PORTO, José Roberto Mello. **Ações Constitucionais**. 3.ed. Editora Juspivm, vol.56, 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MITIDIERO, Daniel; ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil: processo coletivo**. 6. ed. São Paulo: RT, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA, Anderson Nunes da. Ação Popular: um mecanismo de continuidade da cidadania. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 12, n. 2, p. 57-69, 2024.

[1] Militar da Reserva, Escritor, Palestrante, Professor Mestre e Doutorando em Filosofia, Advogado Especialista em Direito Administrativo, Concurso Público, Direito da Pessoa com Deficiência, Direito Processual Civil e Direito Imigratório. E-mail: ricardonfernandes@hotmail.com