



## NOTAS INTRODUTÓRIAS A AÇÃO POPULAR COMO MEIO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTRUMENTALIZAÇÃO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM BUSCA DO COMBATE DE PRÁTICAS CORRUPATIVAS \*

Carla Luana da Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo toma como objeto a análise do instituto da Ação Popular como meio de controle da Administração Pública visando à participação política do cidadão em busca do combate a corrupção. É objetivo deste trabalho verificar em que medida a Ação Popular pode se prestar ao enfrentamento da corrupção. Para formar estas ligações faz-se o estudo de notas introdutórias da Ação Popular sobre seu percurso histórico desde a concepção do Direito Romano até a Constituição Federal de 1988, sua colocação como meio de controle, seus requisitos e procedimentos para propositura e sua utilização como ferramenta de combate de práticas corruptivas.

**Palavras-chave:** Ação Popular; Administração Pública; Cidadania; Controle; Corrupção.

**ABSTRACT:** The present study takes as the object the Popular Action Institute analysis as a means of Public Administration control for the citizen political participation in search of fighting corruption. This study aims to verify to what extent the Popular Action can provide to the fight against corruption. To form these bonds it makes the study of Popular Action introductory notes on its history from conception of Roman law until the 1988 Federal Constitution, its place as a means of control, its requirements and procedures for filing and its use as a tool to combat corruptive practices.

**Keywords:** Popular Action; Public Administration; Citizenship; Control; Corruption.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul- UNISC, com bolsa PROSUP/CAPEL, modalidade Taxa, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do Grupo de Pesquisa "Estado, Administração Pública e Sociedade", coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, na linha de Patologias Corruptivas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UNISC. E-mail: carlaluanaschulz@hotmail.com

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Há de se concluir atualmente que os índices estão cada vez mais elevados em relação às práticas corruptivas tanto a nível nacional como internacional. A esse problema mundial torna-se cada vez mais relevante a necessidade de cooperação da sociedade como um todo na inibição dessas práticas. Esta cooperação pode e deve ser concretizada através da participação ativa do cidadão na sociedade com o intuito de surtir efeitos efetivos. Nesse sentido, o mesmo deve exercer o controle, exigir que as instituições desempenhem seus papéis, bem como, fazer com que aqueles que estão sendo denunciados cumpram as penas e devolvam os recursos públicos.

É na perspectiva do cidadão exercendo controle que surge um tema de grande importância à inibição de práticas corruptivas, o controle da Administração Pública. Este controle se constituirá em instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração Pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação da Administração Pública.

É neste cenário que se encontrará a presença do instituto da Ação Popular como mecanismo de controle dos atos do poder público. Esta por sua vez, estará vinculada à defesa dos direitos de cidadania, no intuito, de se instaurar uma efetiva participação popular. Sob este viés é que se objetiva interligar qual seria a utilidade desse meio de controle a um dos maiores problemas enfrentados pelo povo brasileiro, a corrupção. Para a concretização da presente pesquisa faz-se o estudo de notas introdutórias da Ação Popular sobre seu percurso histórico, sua colocação como meio de controle, seus requisitos e procedimentos para propositura e sua utilização como ferramenta de controle de práticas corruptivas.

### **1. UMA INTRODUÇÃO AOS ASPECTOS HISTÓRICOS DA AÇÃO POPULAR COMO MEIO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Como princípio para tratar de Ação Popular observa-se a colocação onde a mesma se insere no atual Estado Democrático de Direito, em especial função, quando se trata do controle da Administração Pública e suas implicações do combate de práticas corruptivas. O controle da Administração Pública de forma geral, não possui diploma único na Constituição de 1988, visto que, haverá diferentes modalidades, hipóteses, instrumentos, órgãos de controle previstos em diversos atos normativos acrescidos daqueles constitucionalmente previstos.

Segundo Alexandrino e Paulo (2012) a sujeição do Poder Público ao mais amplo controle deve-se a perspectiva dos Estados de Direito em que a lei como manifestação direta da vontade do povo deve pautar toda atividade da Administração Pública com fim imediato ao interesse público. Ainda sob a explanação de Alexandrino e Paulo (2012) a ideia central quando se refere em controle da administração centra-se no fato do titular do patrimônio público ser o povo e não a Administração Pública motivo que deve sempre nortear o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Define-se como controle da Administração Pública:

conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração Pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação da Administração Pública de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas e Poder (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 812).

Em outras palavras, o Estado de Direito pelo viés democrático depende da eficácia do controle social sobre o poder, a isto se acresce, formas de controle da atividade estatal pela sociedade como instrumento à manutenção do Estado. Esses mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer esfera do poder poderá ser exercido por meio do controle judicial, do controle legislativo ou do próprio controle administrativo.

Ao controle judicial caberá a fiscalização sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário, contudo, para a legitimidade do exercício desse poder este deverá agir sempre por provocação (CARVALHO FILHO, 2010). É neste cenário que entra em ação o instituto da Ação Popular como forma de instigar o Poder Judiciário a exercer papel crucial determinando a

anulação dos atos lesivos à Administração Pública, a penalização dos responsáveis, dentre outras medidas que serão indispensáveis ao controle da corrupção como se verá a seguir.

Nesse sentido tem-se que a Constituição Federal, observando o viés democrático do Estado, trará mecanismos jurisdicionais de controle dos atos do poder público vinculados à defesa dos direitos de cidadania. E, é no exercício desse direito que se estará instaurando uma democracia mais participativa.

Segundo Caldas (2014) a cidadania deve ser vista como participativa em um sentido que permita e facilite uma intensa participação Popular na vida pública, principalmente, quando se fala no exercício do controle social em vias de Ação Popular. Segue referindo que a tendência mundial do século XXI quanto a essas vias de controle social centra-se na busca incessante de sua efetividade, eficácia e eficiência na configuração do princípio da boa Administração Pública.

Valorizando a participação popular no controle da Administração da coisa pública, observa-se sua concreção no instrumento da Ação Popular prevista constitucionalmente e em lei infraconstitucional. Este instituto colocará a disposição dos cidadãos a possibilidade de provocar a atividade jurisdicional com o intuito de corrigir atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Tem-se a Ação Popular como interesse à preservação da probidade, eficiência e moralidade na gestão da coisa pública e bem assim à tutela do meio ambiente e do patrimônio público em sentido amplo com a finalidade de desconstituição do ato lesivo e condenação dos responsáveis a reposição do *status quo* (MANCUSO, 2001).

Considera-se a Ação Popular como uma ação civil prevista na Lei 4717/1965 e no mesmo sentido como um remédio constitucional previsto na Constituição Federal em seu Art. 5º, inciso LXXVIII. Consubstancia-se que a mesma irá se tornar verdadeiro direito material fundamental de participação política fundada nos princípios informadores do regime democrático, onde ao cidadão cabe o poder fiscalizador da gestão dos negócios públicos e coletivos (LEAL, 2011).

Frente a todas as considerações explanadas torna-se relevante observar as origens desse importante instrumento de controle em que pese teve suas

primeiras delimitações no Direito Romano. Segundo Mancuso (2001) mesmo por não possuir ainda uma noção de Estado bem delimitada já havia em Roma um forte vínculo natural entre o cidadão e a *gens*, ou seja, a relação entre o cidadão e a *res publica* era norteada pelo sentido de que a república pertencia de algum modo a cada um dos cidadãos romanos. É com esse olhar que cada um se sentia legitimado a pleitear em juízo em nome da coletividade romana, ou seja, o espírito cívico era tão desenvolvido a ponto de um cidadão poder dirigir-se ao magistrado buscando a tutela de um bem, tutela ou interesse que concernia à coletividade.

Agora no Direito Brasileiro cabe observar a Ação Popular sob duas fases, antes e depois da Constituição de 1934 que teve em seu bojo expressa delimitação da Ação Popular (MANCUSO, 2001). Esta separação torna-se necessária pelo fato da utilização anterior a 1937 ser notadamente duvidosa no sentido de se referir a certas ações e procedimentos a identidade de Ação Popular.

Na Constituição de 1934, Mancuso (2001, p. 55) refere que a Ação Popular apareceu expressamente no item 38 do art. 113 prevendo que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”. Em 1937, vê-se uma supressão do texto desse importante instrumento conquistado pelo período da ditadura militar que acabou suprimida na Constituição outorgada de 1937. Contudo, passado o período ditatorial, a Ação Popular ressurgiu na Constituição de 1946 dispondo em seu art. 141 § 38 os mesmos objetivos promulgados na Constituição de 1934, mas, ao mesmo tempo inserindo na sua definição não só União, Estados e Municípios como também a administração indireta, entidades autárquicas e sociedade de economia mista.

A Constituição de 1967, por sua vez, embora ter trazido estrutura semelhante ao texto da Ação Popular da Constituição de 1946 retirou a especificação da mesma se referir a atos de entidade autárquicas e sociedades de economia mista por entender não serem entidades públicas e sim entidades privadas. Mas, embora houvesse essa disposição, a Lei da Ação Popular, Lei 4717/65, criada dois anos antes da Constituição, acabou por contemplar tanto entes da administração direta quanto da administração indireta. No mesmo

sentido a Emenda Constitucional de 1969 acaba por manter a mesma redação da Constituição de 1967 (MANCUSO, 2001).

Num avanço legislativo a Lei de Ação Civil Pública irá também permitir o uso de Ação Popular na área de consumo. Por mais recente acaba-se por chegar no texto constitucional da Constituição de 1988 que trará a Ação Popular prevista em seu art. 5º inciso LXXIII, preconizando um sentido mais amplo a Ação Popular ao dispor que:

qualquer cidadão é a parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência.

Refere-se que a Ação Popular foi a primeira que surgiu no Brasil diferente das demais ações judiciais por se concretizar em pedir a prestação judicial para defender interesse público e não um interesse subjetivo, razão pela qual é considerado por muitos autores ser um direito de natureza política já que condiciona ao cidadão o controle sobre os atos lesivos aos interesses que a Constituição define proteger (DI PIETRO, 2011).

Nesta perspectiva de atribuir a Ação Popular uma natureza política é que explana Silva (2007) que a mesma é um remédio Constitucional onde qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política.

Silva (2007) ainda dispõe que a Ação Popular dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por seus representantes nas Casas Legislativas. Mas, também uma ação judicial porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo; (a) ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe; (b) à moralidade administrativa; (c) ao meio ambiente; e (d) ao patrimônio histórico e cultural.

Leal (2011) refere que o instituto da Ação Popular foi exatamente constituído como ferramenta da cidadania para o exercício da participação civil e

política mais efetivo, tendo como percepção seu viés constitucional. Em que pese, no mesmo sentido, a Lei infraconstitucional que a regulamenta, Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965 teve recepção expressa pelo Constituinte de 1988 em face do significado histórico e republicano que representara.

Esta Lei regulamentadora do instituto da Ação Popular, com expressa recepção pela Constituição de 1988, traz especificações que o cidadão brasileiro pode atuar no âmbito do Direito Fundamental de Participação Política, dispondo em seu artigo 1º que:

qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta(sic) por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Visando essa tutela mais específica, torna-se importante averiguar os requisitos que norteiam esse importante instituto que, como já se pode observar, vai trazer como principal elemento detentor desse meio de controle da Administração Pública o cidadão. Em que pese esse ser um instrumento de combate para o mesmo a um dos maiores problemas que assolam o Brasil.

## **2. REQUISITOS INTRINSECOS A PROPOSITURA DA AÇÃO POPULAR NA BUSCA DA CONCRETIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

Como primeira observação tem-se delineado como finalidade da Ação Popular o direito de fiscalizar a coisa pública como instrumento ao cidadão para proteger a sociedade, assim, torna-se como uma proteção dos direitos difusos, com sujeitos indeterminados ao englobar a sociedade como um todo. É neste aspecto que se classifica a Ação Popular como meio de controle da Administração Pública em prol do interesse público. Nesse sentido relata Justen Filho (2005, p. 777) que:

a ação popular se orienta à proteção de interesses objetivos, de cunho difuso. Há interesse difuso quando não é possível a qualquer membro da comunidade apropriar-se individual e privativamente dos benefícios derivados de certa conduta ou de um determinado bem. Todos os membros da coletividade se encontram em situação de fruição equivalente de vantagens em vista do bem ou direito, vedando-se sua apropriação individual privativa.

Di Pietro (2011) refere que além das condições da Ação em geral, interesse de agir, possibilidade jurídica do pedido e legitimidade para agir serão pressupostos da ação popular a qualidade de cidadão no sujeito ativo, a ilegalidade ou imoralidade praticada pelo poder Público ou entidade de que ele participe e a lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, e ao patrimônio histórico e cultural.

Como objeto da Ação Popular obter-se-á a anulação de atos comissivos ou omissivos que sejam lesivos ao patrimônio público e a condenação os responsáveis pelo dano a restituir o bem ou indenizar por perdas e danos. Este referencial é que se encontra expresso em sua definição tanto na Constituição de 1988 quanto na Lei 4717/65.

“Não é exigida a comprovação de um prejuízo financeiro aos cofres públicos, de uma efetiva lesão material, econômica, pecuniária, ao erário, para que tenha cabimento a Ação Popular” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 901). O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento nesse sentido (ARE 824781 RG) delimitando que para cabimento da Ação Popular, bastaria a presença da ilegalidade do ato administrativo a invalidar por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam da Administração Pública, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos.

O parágrafo 1º do Art. 1º da Lei 4717/65 considerará patrimônio público para efeito de tutela da Ação Popular os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, que, se mostram com função meramente exemplificativa, visto que, qualquer dos bens jurídicos descritos no inciso LXXIII do Art. 5º da Constituição, cuja interpretação deve ser extensiva, pode ser tutelado mediante Ação Popular (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

A isto se retém como definição constitucional de proteção o patrimônio público tanto material como moral, o patrimônio de entidade de que o Estado participe, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Retrata Carvalho

Filho (2010) que as Cartas anteriores que previram a Ação Popular a vinculavam apenas à proteção do patrimônio público, no entanto, como se referiu acima, a Constituição vigente alargou o universo de bens a serem tutelados pela mesma.

Tratando-se dos requisitos a propositura da Ação Popular, tem-se como requisito subjetivo a legitimidade ativa do cidadão. “Cidadão é o brasileiro, nato ou naturalizado, que está no gozo dos direitos políticos, ou seja, dos direitos de votar e ser votado” (DI PIETRO, 2011, p. 808). Carvalho Filho (2010) a considera como uma legitimação restrita e condicionada porque de um lado não será estendida a todas as pessoas, mas, somente aos cidadãos, e de outro, porque somente comprovada essa condição é que admissível será a legitimidade.

Assim, indispensável será para a legitimidade ativa a condição de eleitor, não tendo legitimidade os órgãos de classe, nem partidos políticos, nem qualquer pessoa jurídica, conforme Súmula 365 do STF. Tanto o é que o Art. 1º da Lei 4717/65 se refere diretamente a qualquer cidadão ter legitimidade para propor a ação e, reiterando este aspecto, o § 3º dispõe que a prova de cidadania para ingresso em juízo será feita com o título de eleitor ou com documento que a ele corresponda. Assim, “o autor da Ação Popular é a pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, isto é, que seja eleitor” (ALEZANDRINO; PAULO, 2012, p. 904).

Di Pietro (2011) refere ser possível a sucessão do polo ativo da ação por qualquer outro cidadão e também ao Ministério Público no caso de do autor desistir ou em caso de extinção do processo sem resolução de mérito, como consta no art. 9º da Lei 4717/64. É aí que se pode observar o papel do Ministério Público na Ação Popular que além dessa função, exercerá outras de caráter obrigatório e facultativo como consta no art. 6º, 7º, 9º, 16º e 19º da Lei 4717/65, aduzindo para a função primordial de fiscal da lei, no sentido de também opinar pela procedência e improcedência da lei (DI PIETRO, 2011).

Agora, nota-se que haverá falta de legitimidade ativa: quem teve cancelada a naturalização por sentença transitada em julgado; quem teve sua nacionalidade cancelada administrativamente; quem teve a suspensão dos direitos civis por incapacidade absoluta; a suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado; a perda do direito político por recusa de cumprimento de obrigação a todos impostas sem o cumprimento de prestação

alternativa; e a suspensão dos direitos políticos por condenação em ato de improbidade (MANCUSO, 2001).

Quanto à legitimidade passiva, ainda como requisito subjetivo, descreve o Art. 6º da Lei 4717/65 que serão possíveis réus na Ação Popular simultaneamente a pessoa jurídica, pública ou privada, de onde se emanou o ato contestado, os seus respectivos agentes responsáveis pelo mesmo ou os omissos, no caso em que o dano já ter acontecido, e, os beneficiários do ato. Segundo Alexandrino e Paulo (2012) nota-se a imposição da lei pela formação de um litisconsórcio passivo necessário, sendo que como réus da ação devem figurar obrigatoriamente todas essas pessoas, contudo, torna-se evidente que caso não haja a possibilidade de elencar um desses, a mesma poderá ser proposta somente contra os outros sujeitos conforme refere § 1º do art. 6º.

Outro requisito, considerado como objetivo a propositura da Ação Popular, constitui-se na proteção ao patrimônio da ilegalidade ou da lesividade, sendo a definição de atos ilegais todos aqueles atos ou omissões administrativas que lesaram o patrimônio público por ter um vício formal, substancial ou desvio de finalidade. Vê-se nesse sentido, que a Lei 4717/65 em seu Art. 2º, descreve expressamente como nulos, os atos lesivos de vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e o desvio de finalidade bem como descreve nas alíneas do parágrafo único do aludido artigo a explicação do que seria cada um desses atos. Nos termos do Art. 3º seriam anuláveis os atos lesivos cujos vícios não estariam compreendidos do artigo 2º, não abrangendo somente os atos administrativos nesse caso, como também os casos de ilegalidade estruturados no Código Civil (DI PIETRO, 2011).

Ao rito para Ação Popular será utilizado o ordinário com algumas especificidades (JUSTEN FILHO, 2005). Quanto à questão de competência, viu-se que não há regras traçadas na Constituição. Vê-se que a mesma é determinada pela área judiciária de cada Estado conforme o interesse político e a origem do ato impugnado de acordo com o que prevê o Art. 5º da Lei 4717/65. A esta questão deve-se observar que mesmo sendo caso de uma Ação Popular contra ato de Presidente da República, a mesma deve obedecer a determinação legal de se ater a origem do ato e a jurisdição do Estado do mesmo.

Neste sentido, por exemplo, várias foram as ações que chegaram ao Supremo Tribunal Federal nos últimos tempos devido às conturbadas

investigações de corrupção no país, contra atos emanados pela presidência do país, como a nomeação do ex-Presidente Lula, investigado na Operação Lava Jato, como Ministro chefe da Casa-Civil . A corte por sua vez vem negando seguimento a essas ações populares por entender que não cabe ao Tribunal à análise das mesmas (<http://ultimosegundo.ig.com.br/>).

Em regra a conjuntura da Ação Popular deve operar no modelo repressivo, contudo, haverá hipóteses de reter o modelo preventivo mais no sentido de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, moral ou concernente ao meio ambiente, reitera-se que esta possibilidade não esta prevista na Lei 4717/65 (DI PIETRO, 2011). Pelo fato de ser concebível que um ato lesivo possa produzir dano irreversível se não ser imediatamente suspenso, observando o instituto da Ação Popular, ainda encontra-se a presença de cabimento de medida liminar.

Segundo Carvalho Filho (2010) originalmente a lei de Ação Popular não previa a medida liminar, sendo que, só foi com a Lei 6513/77 que se introduziu no art. 5º § 4º a previsão de que na defesa do patrimônio público caberia a suspensão liminar do ato lesivo impugnado. Para o autor embora a referência feita fosse em relação a medida liminar à proteção do patrimônio público é de se entender que a medida se dirija a tutela dos demais bens jurídicos, estando presentes, claro, os pressupostos necessários a concessão da medida.

Falando-se em sentença em sede de Ação Popular, dispõe o art. 11 da Lei 4717/65 que em caso de sentença procedente juiz invalidará os atos ilegais e condenará os responsáveis e os beneficiários dos mesmos a indenizarem em perdas e danos os prejudicados. Quando proclamada a responsabilidade da Administração Pública e tendo a mesma que arcar com os prejuízos causados dolosa ou culposamente por seus funcionários terá ela ação de regresso contra o agente causador do dano a ressarcir integralmente erário público.

Carvalho Filho (2010, p. 1147) em comentário a sentença da Ação Popular dispõe que:

a lei da Ação Popular apresenta interessante peculiaridade quanto à sentença. Embora a pretensão do autor popular seja a de obter a anulação de um ato lesivo aos valores tutelados, a lei admite que a sentença tenha também conteúdo de condenação. [...]. Em outras palavras, o legislador admitiu que a sentença tenha conteúdo simultaneamente constitutivo e condenatório, ainda que o pedido formulado pelo autor tenha sido apenas o de desconstituir a relação jurídica decorrente do ato lesivo.

Agora se a sentença julgar improcedente ação, estará reconhecendo que inexistiu ato lesivo e ilegal a ser desconstituído, gerando, em consequência, decisão de caráter declaratório (CARVALHO FILHO, 2010). Neste caso, o responsável pela ação só arcará com as custas processuais e honorários advocatícios se for comprovada a sua má-fé ao intentá-la.

Quanto a sentença, outro aspecto que se deva observar são os efeitos da decisão no caso de improcedência e procedência da ação. Quando for caso de procedência diga-se como efeito a invalidação do ato impugnado, juntamente, a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos, a condenação dos réus às custas, despesas e honorários, a coisa julgada *erga omnes*, e por fim, a possibilidade de ação regressiva (JUSTEN FILHO, 2005). Um efeito secundário seria também, se, no curso da ação ficar provada a infringência da lei ou a falta disciplinar a que a lei comine a pena de demissão o juiz remeterá *ex officio*, cópia as autoridades e gestores para aplicar a sanção.

Em caso de improcedência quando por falta de fundamento, a sentença produz efeitos *erga omnes*, permanecendo válido o ato; quando por deficiência de prova, o mérito não fará coisa julgada *erga omnes* – prevalece o interesse público (JUSTEN FILHO, 2005). Nota-se que em ambos os efeitos de decisão de improcedência o autor fica isento das custas judiciais e ônus de sucumbência, exceto se comprovado a má-fé. Dessas decisões caberá apelação conforme art. 19 da Lei 4717/65.

E o que se percebe no desenrolar de todo este aspecto procedimental da utilização da Ação Popular desde a propositura da ação até os efeitos da decisão sobre a mesma é o empoderamento de um meio efetivo ao cidadão, como bem descrito, de inibir dessa forma a ocorrência de práticas desviantes que ensejam a corrupção. Este tópico é que se passa analisar.

### **3. COMO SE ESABELECE A RELAÇÃO DA AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO?**

Como um complexo fenômeno social, político e econômico a corrupção afeta todos os países do mundo, incluindo de forma significativa, o Brasil.

Segundo o Ibope, em pesquisa realizada com a Worldwide Independent Network of Market Research (WIN), 21% dos entrevistados mostram a corrupção como principal problema a ser enfrentado no mundo. No Brasil, esse índice chega a 29% contra o índice médio de 8% na parte ocidental da Europa, o que demonstra a importância do tema no nosso país (MPF, [www.combateacorrupcao](http://www.combateacorrupcao.com.br)).

No ranking de percepção da corrupção, elaborado pela Transparência Internacional em 2014, o Brasil figurou como 69º colocado entre os 175 países analisados (MPF, [www.combateacorrupcao](http://www.combateacorrupcao.com.br)). Explica o Ministério Público Federal ([www.combateacorrupcao](http://www.combateacorrupcao.com.br)) que a palavra corrupção veio do latim *corruptio*, que dá a ideia de corromper, que pode significar decomposição, putrefação, desmoralização, suborno.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime- UNODC (<http://www.unodc.org>) a corrupção em diferentes contextos, prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política. Ainda, refere que o conceito de corrupção é amplo, incluindo as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público, além de envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas.

Explica Leal (2013) que tanto o cenário de fragilidade econômica como os de opulência dão ensejo e fomento a comportamentos corruptivos tanto em nível de relações pessoais e institucionais quanto públicas e privadas se atendo ao ato dessas demandas e interesses individuais, corporativos e sociais estarem em maior exposição. Segue ainda relacionando que na década de 1990 é que se observou significativos reflexos nos comportamentos corruptivos devido a crises financeiras e políticas internacionais e nacionais. Nos dias atuais o fenômeno da corrupção assola cada vez o país, leciona Leal (2013, p. 14) que:

a corrupção tem evidenciado ao longo do tempo faces multisetoriais e capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos, ganhando mais notoriedade em face da difusão e redifusão midiática tradicional (jornais, televisão, rádio, etc.) e alternativas (blogs, twitters, facebook, redes sociais, etc.), não se extraindo daí, em regra, análises, diagnósticos e prognósticos mais aprofundados de suas causas e consequências.

Com essa abrangência dos últimos tempos buscou-se até mesmo um caminho para a criação de uma resposta global para a questão da corrupção, por meio da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 29 de setembro de 2003 (UNODC, <http://www.unodc.org>), do qual o Brasil é signatário. No capítulo da Convenção no que tange a prevenção da corrupção há a previsão que os Estados Partes implementem políticas contra a corrupção efetivas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a accountability, entre outros (UNODC, <http://www.unodc.org>).

O Ministério Público Federal ([www.combateacorrupcao](http://www.combateacorrupcao.gov.br)) dispõe que no Brasil ainda precisa haver grande evolução, no sentido de exterminar esse entrave para o desenvolvimento do país por ainda ter presente alta carga tributária recebendo em contrapartida serviços públicos ineficientes e precários. “Dados da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), por exemplo, demonstram que 2,3% do nosso PIB é consumido pela corrupção” (MPF, [www.combateacorrupcao](http://www.combateacorrupcao.gov.br)).

Observando todo esse viés que ensejam resoluções imediatas, é possível identificar que o combate da corrupção deve ser feito por toda a sociedade para surtir os devidos efeitos, pois, como visto, possui uma abrangência enorme de afetação, principalmente nas classes mais baixas da sociedade. Assim é que se afirma que sem a intervenção dos cidadãos as instituições não funcionariam, pois, cabe a ele a função de exercer o controle, exigir que as instituições desempenhem seus papéis, e mais do que isso, fazer com que aqueles que estão sendo denunciados cumpram as penas e devolvam os recursos públicos.

Fala-se que um dos grandes impasses para o referido exercício são as condições que são proporcionadas aos cidadãos, ensejando nesse sentido a concretização de medidas para a realização dessa participação. Ensina Leal (2011, <http://rogeriogestaleal.blogspot.com.br>, grifos próprios) que:

numa sociedade globalizada e complexa como é a internacional e a brasileira, circunstâncias como a pobreza extrema, as enfermidades, a falta de habitação e alimentação, o analfabetismo, a inexistência de informação e educação, na maior parte das vezes, inviabilizam as condições e possibilidades de efetividade da participação, motivos pelos quais, mais do que nunca, impõe-se repensar formas alternativas de

viabilização da participação conjuntamente situada e sitiada (isto é, levando em conta as particularidades dos sujeitos da fala, e suas desigualdades materiais e subjetivas). [...] **Mas que medidas são estas? [...]**

Pelo que já foi estudado, o cidadão possuiria instrumentos/medidas para a cooperação da inibição dessas práticas corruptivas, faltando-lhe o interesse de participação em tese. O que expõe Leal (2013) que talvez uma democracia mais participativa e deliberativa responda de forma mais legítima o problema da corrupção, envolvendo a Sociedade Civil como protagonista principal a sua ocorrência.

Seria uma das formas de materialização dessa participação Popular que ensejaria um dos meios de controle dessas práticas corruptivas pelo cidadão, o instituto da Ação Popular, inserido no chamado accountability vertical. Nesse cenário, a Ação Popular irá se instituir como meio de controle de atos da Administração Pública visando à concreção dos direitos de cidadania de uma participação política. É o que também leciona Leal ao dispor sobre medidas de viabilização da participação levando-se em conta as particularidades dos sujeitos, as desigualdades materiais e subjetivas, aduzindo que:

em nível constitucional mais direto, ainda se tem o instituto da Ação Popular, que exatamente foi constituída como ferramenta da cidadania para o exercício do seu direito de participação civil e política mais efetivo[...] (LEAL, 2011, <http://rogeriogestaleal.blogspot.com.br>).

Neste sentido, introduzindo este viés de poder do cidadão de um meio de controle da administração é que se tem como consequência imediata de sua utilização o término ou mesmo a redução de práticas corruptivas por parte destes entes. Tanto o é, como se observou, que são efetivos os efeitos da decisão em sede de Ação Popular que vão desde a invalidação do ato impugnado, juntamente, a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos, a condenação dos réus às custas, despesas e honorários, a coisa julgada *erga omnes* até a possibilidade de ação regressiva.

Segundo Justen Filho (2005) os institutos que preveem a participação Popular na atividade administrativa representam a solução mais satisfatória e eficiente para a promoção dos direitos fundamentais. E, nas palavras de Leal (2013) há clara violação dos direitos quando um ato ou omissão do Estado não

se encontra conforme suas obrigações de respeito, proteção e efetivação daqueles direitos sob sua tutela. Concretizando essa afirmação, segue relacionando Justen Filho (2005, p. 777) que a Ação Popular:

trata-se de uma garantia inerente ao sistema democrático, instituída como meio de propiciar a participação Popular no controle da atividade administrativa. A Ação Popular se caracteriza pela legitimação de qualquer cidadão para questionar atos administrativos, que propicia a ampliação significativa da Ação Popular na vida comunitária e representa um modo de integração entre sociedade e Estado (JUSTEN FILHO, 2005, p. 777).

É tomando como base a utilização da Ação Popular, e, como já referido, a efetividade dos efeitos de sua decisão, que se estará exercendo o papel atribuído aos cidadãos de participação no sentido de exercer o controle sob os atos da Administração Pública que em tese teria que operar em prol do interesse público.

Previu-se dessa forma que o que faltaria ao cidadão não seria mais a indisponibilidade de instrumentos para o controle, sendo que faltaria em tese o interesse do mesmo para a participação ativa. Segundo Leal (2011) por uma pesquisa realizada junto ao setor de informática do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, foi detectado o universo de 37 (trinta e sete) ações populares intentadas em todo o Estado nos últimos 05 (cinco) anos, sobre as mais diversas matérias, evidenciando um baixíssimo índice de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos pela via judicial.

A estes resultados Leal (2011) descreverá os fatores que levariam a essa baixa demanda na utilização do instituto da Ação Popular. Descreve que a densificação dessa participação a democracia, implicaria não só oportunidades materiais de acesso da população a gestão pública da comunidade, mas, na criação, claro por parte do Estado fundamentalmente, de fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada qual.

Nesse sentido, é o viés democrático que tornará imprescindível a promoção de transformações nas relações sociais, como também os meios que desembocam para a efetiva utilização da Ação Popular. E muito contribui para

esta realização o papel que o Estado irá prestar já que possui o dever quanto a esse aspecto.

Assim por todo exposto ao longo do texto, observa-se a relevância da utilização da Ação Popular em termos de combate a corrupção. Sendo que a mesma irá agregar como mais um instrumento de inibição dessas práticas, já que a corrupção deixou de ser um problema nacional para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias conforme dispõe a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tem-se verificado nas últimas décadas uma intensa exposição do fenômeno da corrupção, principalmente na esfera pública ao envolver os órgãos da Administração Pública como um todo. Essa notoriedade, como descrito, ampliou seu espectro não só para âmbito nacional como também internacional. Tendo a corrupção como um fenômeno globalizado, encarado como um dos maiores problemas da sociedade, surge continuamente a necessidade de meios para sua inibição.

O controle da Administração Pública, nesse sentido, tem se mostrado um relevante instrumento à própria Administração Pública, os Poderes Legislativo e Judiciário, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, para exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação da Administração Pública. Quando se refere ao controle exercido pelo povo, em termos de controle social, essas feições assumem maior relevância ainda.

Explanou-se que a sociedade, focando na figura principal do cidadão, seria a responsável por um combate mais efetivo das práticas corruptivas. Pensando na atuação do cidadão adquirindo esse compromisso é que se buscou os mecanismos que estariam disponíveis para o mesmo. Assim, viu-se que nesse cenário entra em atuação a Ação Popular, instituída como ferramenta da cidadania para o exercício do direito de participação civil e política mais efetivo.

Sobre a égide desse instrumento, prevista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 5º LXXIII e na Lei 4717/699, qualquer cidadão se torna parte legítima para propor Ação Popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio

público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Sob esse viés do poder do cidadão, exercendo um meio de controle, é que se tem como consequência imediata de sua utilização o término ou mesmo a redução de práticas corruptivas, como já referido. Pois, são os efeitos resultantes de sua utilização que ensejaram a invalidação dos atos ilegais, a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos, a condenação dos réus às custas, despesas e honorários, a coisa julgada *erga omnes* até a possibilidade de ação regressiva.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Ação Popular. In:\_\_\_\_\_. *Direito administrativo descomplicado*. 20. ed. Rio de Janeiro: Método, 2012, p. 810-915

BRASIL. *Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

CALDAS, Roberto C.S.G. *Direito de Ação Popular: requisitos especiais, efi ciência, efi cácia, efetividade e controle social*. Disponível em: < <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/viewFile/rechtd.2014.63.06/4424>>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Popular. In:\_\_\_\_\_. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2010, p. 1143- 1149.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ação Popular. In:\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 806- 816.

ESTADÃO CONTEÚDO. *STF recebe primeira Ação Popular contra nomeação de Lula na Casa Civil*. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-03-22/stf-recebe-primeira-acao-popular-contr-nomeacao-de-lula-na-casa-civil.html>>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. A Ação Popular. In:\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 776- 785.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias Corruptivas nas relações entre estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no Brasil*. Disponível em: <<http://rogeriogestaleal.blogspot.com.br/2011/09/artigo-como-os-deficits-de-interlocucao.html>>. Acesso em: 26 de abril de 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MPF, Ministério Público Federal. *Depoimentos*. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/depoimentos>>. Acesso em: 26 de abril de 2016.

SILVA, José Afonso. *Ação Popular Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime. *UNODC e corrupção*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>>. Acesso em: 26 de abril de 2016.