



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBACAMPUS III
CENTRO DE HUMANIDADES DEPARTAMENTO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ALEXANDRE SANTIAGO DE OLIVEIRA

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DO CIDADÃO NO
COMBATE À CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA AÇÃO POPULAR**

**GUARABIRA – PB
2022**

ALEXANDRE SANTIAGO DE OLIVEIRA

**CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DO CIDADÃO NO
COMBATE À CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA AÇÃO POPULAR**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Carlos Bráulio da Silveira Chaves

**GUARABIRA – PB
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

O48c Oliveira, Alexandre Santiago de.
Controle da Administração Pública: [manuscrito] : o papel do Cidadão no Combate à Corrupção através da Ação Popular / Alexandre Santiago de Oliveira. - 2022.
32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2024.

"Orientação : Prof. Esp. Carlos Bráulio da Silveira Chaves, Coordenação do Curso de Direito - CH. "

1. Controle da Administração Pública. 2. Cidadania. 3. Corrupção. I. Título

21. ed. CDD 351

ALEXANDRE SANTIAGO DE OLIVEIRA

**O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O PAPEL DO CIDADÃO NO
COMBATE À CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA AÇÃO POPULAR**

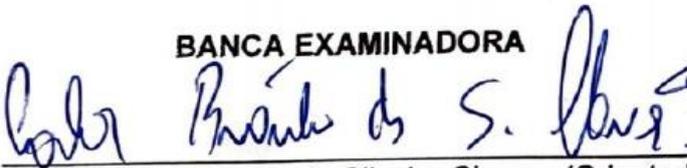
Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) objetivando a aprovação no componente curricular Trabalho de Conclusão de Curso – TCC II, apresentado a Coordenação do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Subárea: Direito Constitucional

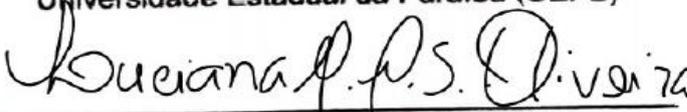
Aprovada em: 01/04/2022.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Me. Carlos Bráulio da Silveira Chaves (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

KILMA MAISA DE LIMA Assinado de forma digital por KILMA
MAISA DE LIMA GONDIM:03344386409
GONDIM:03344386409 Dados: 2022.04.01 11:59:54 -03'00'

Prof.^a. Ma. Kilma Maisa de Lima Godim
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Prof.^a. Ma. Luciana Souto de Oliveira
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	8
2.2 O papel das Casas Legislativas no controle da Administração Pública	13
3 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL	15
3.1 Controle Social: definição.....	15
3.2 O Engajamento da população e sua participação efetiva na fiscalização	16
4 O PAPEL DO CIDADÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO E O APARATO LEGAL	16
4.1 A Ação Popular como ferramenta de controle Social da Administração Pública	17
4.2 Como se estabelece a relação da ação popular como instrumento de combate a corrupção?	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS.....	30

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO: O PAPEL DO CIDADÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO ATRAVÉS DA AÇÃO POPULAR

CONTROL OF ADMINISTRATION: THE ROLE OF CITIZENS IN FIGHTING CORRUPTION THROUGH POPULAR ACTION

Alexandre Oliveira¹

RESUMO

Os índices de práticas corruptivas vêm crescendo a cada ano. Na tentativa de inibi-las, faz-se necessário o Controle da Administração Pública. O Controle da Administração Pública decorre do regime jurídico ao qual está submetida a atuação estatal, regime esse que traz consigo princípios como o da indisponibilidade do interesse público, que impõe limites e sujeições à atuação administrativa ou como o princípio da sindicabilidade cujo mandamento diz que todo ato administrativo se submete a algum tipo de controle. O presente é importante por tratar de um assunto relevante e atual e tem por objetivo descrever a importância do papel do cidadão no combate à corrupção. Para isso foi feita uma pesquisa bibliográfica, com fundamentação teórica na legislação brasileira. Portanto, apresenta-se de forma descritiva, dividido em 4 capítulos: Introdução; Controle da Administração Pública; O papel do cidadão no combate à corrupção e o aparato legal; e, por último, as considerações finais.

Palavras-chave: Controle da Administração Pública; Cidadania; Corrupção.

ABSTRACT

The rates of corruptive practices have been growing every year. In an attempt to inhibit them, it is necessary to control the Public Administration. The Control of Public Administration derives from the legal regime to which state action is subject, a regime that brings with it principles such as the unavailability of the public interest, which imposes limits and constraints on administrative action or as the principle of syndicability whose command says that all administrative act is subject to some type of control. The present is important because it deals with a relevant and current subject and aims to describe the importance of the citizen's role in fighting corruption. For this, a bibliographical research was carried out, with theoretical foundation in Brazilian legislation. Therefore, it is presented in a descriptive way, divided into 4 chapters: Introduction; Control of Public Administration; The role of the citizen in the fight against corruption and the legal apparatus; and, finally, the final considerations..

Keywords: Control of Public Administration; Citizenship; Corruption.

¹Alexandre Santiago de Oliveira. Graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: aso.direito@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, os índices de práticas corruptivas estão cada vez mais elevados tanto a nível nacional como mundial. Isso faz com que a cooperação da sociedade como um todo no combate dessas práticas se torne algo muito relevante e necessário. Para que essa cooperação ocorra é necessário a participação ativa do cidadão na sociedade, exercendo o controle, exigindo que as instituições desempenhem seus papéis, como também, fazendo com que aqueles que estão sendo denunciados cumpram as penas e devolvam os recursos públicos.

Nessa visão de cidadão surge um tema de grande relevância em relação à inibição de práticas corruptivas: o controle da Administração Pública.

O Controle da Administração Pública decorre do regime jurídico ao qual está submetida a atuação estatal, regime esse que traz consigo princípios como o da indisponibilidade do interesse público, que impõe limites e sujeições à atuação administrativa ou como o princípio da sindicabilidade cujo mandamento diz que todo ato administrativo se submete a algum tipo de controle.

O fato é que a Administração Pública sujeita-se ao controle exercido por diversos órgãos, compreendidos entre os três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo). É óbvio que o povo também pode exercer esse controle, seja de forma direta ou por meio de órgãos especializados

O regime jurídico-administrativo ao qual está submetida a Administração Pública traz consigo alguns princípios que impõem limites e sujeições à atuação administrativa. Estes princípios estão ligados intrinsecamente com o controle da atuação estatal.

Em vista disso, é muito importante frisar o poder de fiscalização e correção decorrente do Controle Administrativo que tem embasamento na Constituição Federal e de forma mais específica na legislação infraconstitucional, a qual nos apresenta os meios e os instrumentos para um efetivo controle da atuação estatal a fim de garantir a conformidade de sua atuação.

Como o cidadão pode participar, de forma ativa, da atuação estatal? Quais ferramentas ele tem a disposição para fiscalizar e coibir atos ilegais e/ou abusivos praticados pela administração pública?

O presente trabalho é dividido em 3 (três) seções, onde trataremos do Controle da Administração Pública logo na primeira seção. Na segunda seção, serão

abordados os Mecanismos de Controle Social, e também a Transparência da atuação estatal no Brasil, já a terceira seção trata da importância do papel do cidadão no combate à corrupção e o aparato legal. A quarta e última seção traz as considerações finais do presente trabalho.

Este trabalho tem como objetivo mostrar o quão é importante a participação ativa do cidadão no combate à corrupção através do Controle da Administração Pública. Os procedimentos utilizados para a construção do referido artigo foram fundamentados através de pesquisa bibliográfica e documental, assim como no estudo da legislação e na análise de jurisprudências. Pesquisa essa, centrada no estudo da atuação estatal sob as variadas formas de controle.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Alexandrino, Controle da Administração Pública é:

... 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 administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todos os Poderes e níveis da Federação (ALEXANDRINO, Marcelo, 2017, p.948).

A partir da citação acima, podemos entender que este controle se constituirá 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.

2.1 Classificação quanto às formas de controle

O controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

Esse controle pode ser interno, o qual pode ser feito de ofício pelo poder de autotutela administrativa, que se relaciona com a fiscalização e a revisão dos próprios atos, ou de forma provocada, por meio de petições ou recursos dos administrados em geral, sendo, via de regra, no âmbito da hierarquia. Ou externo, em que pode ser efetivado por outros Poderes, seja ele o Legislativo, que também

tem a atribuição típica de fiscalizar (além de criar leis), o Executivo, nos casos e limites permitidos pelas normas constitucionais, seja o Judiciário, que não pode se furtar de julgar casos de violação ou ameaça de lesão a direito, conforme art. 5º, XXX, da Constituição.

Desse modo, o controle da administração pública pode ser classificado ainda quanto ao órgão que o executa como Administrativo, quando é efetuado pela própria Administração Pública; Legislativo, que é o exercitável pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, nos casos e limites previstos na Constituição Federal; e Judicial, aquele que é levado a efeito apenas pela via judicial adequada, sendo que o Poder Judiciário é inerte.

O controle pode ainda ser classificado quanto ao momento, dividindo-se em prévio ou preventivo, trata-se daquele que ocorre antes da prática de ato ilegal, ou que viole interesse público; concomitante, que se dá no momento da atuação administrativa; ou posterior, que envolve, por exemplo, o desfazimento, a confirmação, a revogação ou a convalidação de atos já praticados.

Diante de tudo o que foi exposto até o presente momento, pode-se concluir que a Administração Pública se sujeita ao controle exercido por diversos órgãos, compreendidos entre os três Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo). É óbvio que o povo também pode exercer esse controle, seja de forma direta ou por meio de órgãos especializados

O regime jurídico-administrativo ao qual está submetida a Administração Pública traz consigo alguns princípios que impõe limites e sujeições à atuação administrativa. Estes princípios estão ligados intrinsecamente com o controle da atuação estatal.

Em vista disso, é muito importante frisar que o poder de fiscalização e correção decorrente do Controle Administrativo tem embasamento na Constituição Federal, de forma mais específica na legislação infraconstitucional, a qual nos apresenta os meios e os instrumentos para um efetivo controle da atuação estatal a fim de garantir a conformidade de sua atuação.

Helly Lopes Meirelles conceitua controle interno como aquele em que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, com o escopo de adequá-las à lei e aos parâmetros da juridicidade administrativa, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômico-sociais de sua realização.

Segundo Lopes (2000):

Nenhuma entidade sobrevive se suas despesas forem superiores às suas receitas, preceito quase sempre relegado por alguns administradores públicos. Via de regra, impera a administração descompromissada com as reais necessidades sociais, buscando-se apenas a satisfação pessoal pelo exercício do poder e efetuando-se gastos sem o mínimo controle, limitações estas, impostas efetivamente a partir da entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A função de controle sobre si mesmo mostra-se essencial para a atividade administrativa, possuindo, inclusive, funcionários ou órgãos providos de funções e atribuições específicas, a exemplo: corregedores, inspetores e supervisores, ou seja, trata-se de um sistema de controle com ampla permeabilidade, concretizando-se tanto na seara legalista – que deve ser aqui entendida como legalidade ampla – quanto na de mérito, competindo à administração pública suspender, fiscalizar, confirmar, alterar ou revogar os atos por ela praticados.

O controle interno se apresenta como decorrência do princípio da autotutela, ao estabelecer que a Administração Pública tem a obrigação de zelar pela moralidade, eficiência e legalidade de suas condutas, decisões e atos, assim como pela consonância desses ao interesse público, podendo, ainda, convalidá-los ou anulá-los, dependendo da natureza dos vícios que venham a apresentar, ou revogá-los caso entenda que os mesmos são inadequados, independentemente da atuação do Poder Judiciário. PIRES; NOGUEIRA (apud ZANOBINI, 1954).

Quanto ao controle externo o legislador brasileiro instituiu um sistema de acompanhamento das atividades administrativas vinculado ao Poder Legislativo com a função precípua de fiscalizar as ações do Poder Executivo na aplicação dos recursos públicos. Nesse sistema, em âmbito federal, encontra-se o Tribunal de Contas da União, órgão especializado na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, como auxiliar do Poder Legislativo. (LIMA, 2012).

Segundo CASTRO (2007; p.119) o Controle Legislativo é aquele que é realizado pelas casas parlamentares. Em nível federal esse controle é exercido pelo Senado e a Câmara dos Deputados, nos estados pelas Assembleias Legislativas e nos municípios pelas Câmaras de Vereadores.

O controle externo pode ser ampliado e corroborado pela integração de mecanismos eficientes com os quais a função fiscalizadora se notabiliza. Esse caminho encontra amparo no art. 49, inciso X, da Constituição da República, em que

se atribui expressamente ao Congresso Nacional a competência exclusiva para “fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Notadamente a Constituição de 1988 ampliou a matéria de controle externo sobre a administração pública, inserindo na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, os arts. 70 e 71, detalhadamente as atribuições do Tribunal de Contas da União. (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p. 262). Com isso, foi autorizada a fiscalização sobre o poder executivo na administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas. Observa-se que o Controle Externo em sede constitucional visa, em linha gerais, o cumprimento dos princípios expressos no Art. 37. “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

A análise do professor José Afonso da Silva, (2007. p.752) apresenta:

O Controle Externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sob a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

Conquanto, não se pode entender o controle externo como uma simples análise dos relatórios apresentados pelos agentes públicos para justificarem os gastos da administração, visto que se faz necessário uma compreensão mais ampla, com vistas à finalidade que propôs o legislador ao instituir este tipo de controle. MARTINS JÚNIOR (2004).

Assim complementa Helly Lopes Meirelles (2004, p.677):

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens e valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas. (Meirelles, 2004, p. 677)

Dessa forma, o entendimento do controle externo na atual concepção de administração pública tem por base a visibilidade do exercício do poder em relação ao gestor público, uma exigência formal e material da atividade administrativa, entretanto, deve-se ir além, pois a sociedade cobra mais transparência e probidade

nas ações públicas e esses gestores devem estar compromissados também com esses objetivos sociais.

O controle externo tem suas bases legais assentadas tanto na Constituição Cidadã de 1988 como em textos infraconstitucionais, ademais, no que se refere aos dispositivos constitucionais, não se faz necessário mencioná-los neste momento, em decorrência de que os mesmos já foram citados oportunamente em momentos anteriores e serão retomados a posteriori.

O controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços. A sua principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Dessa forma, para poder cooperar de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo hábil, pois pronunciar-se após a consumação do dano, delimitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle. (ROCHA, 2003).

Na prática, entretanto, as ações de controle expõem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, por exemplo, é limitado. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com frequência, produzidos sob bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica. (ROCHA, 2003).

Mesmo com essas debilidades o Tribunal de Contas ainda persiste como o órgão mais importante no contexto do exercício do controle da administração pública, de qualquer espécie, visto que, o controle interno não possui, muitas das vezes, a autonomia necessária e o controle social ainda demanda de uma participação popular mais efetiva.

Por essas razões, os Tribunais de Contas ostentam posição proeminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, muito menos organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas emana diretamente da Carta de República.

Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, tanto do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor

administração possíveis, com a exposição de todos eles (os que decidem sobre a res publica e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional. É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico funcional de controle externo. Os Tribunais de Contas, participando desse aparato como peça-chave, se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração. COELHO (2010 apud BRITTO, 2002, p. 187).

Para ser o protagonista neste cenário, o Tribunal de Contas é dotado de certas prerrogativas, como por exemplo, independência funcional, que lhe confere significativa isenção para apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como das contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário (RODRIGUES, 2016).

Apesar da relevante importância que o controle externo possui e de sua sólida base constitucional e infraconstitucional, o mesmo passa, hodiernamente, por graves modificações que poderão prejudicar seriamente sua função precípua, essa alarmante situação perpassa justamente pela atuação e alcance dos Tribunais de Contas. Dessa forma, e com vistas a explicar essas modificações, remete-se novamente o presente trabalho para a peculiar realidade vivenciada pelos municípios brasileiros.

2.2 O papel das Casas Legislativas no controle da Administração Pública

De início, o art. 31 do Texto Magno prevê a fiscalização do Município, que deve ser exercida - mediante controle externo - pelo Poder Legislativo (Câmara de Vereadores), com auxílio dos Tribunais de Contas. Tal dispositivo é complementado pelo art. 29, inciso XI, em que se prevê que a organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal deve integrar os preceitos obrigatórios das leis orgânicas locais. Observe-se, portanto, que o controle externo a cargo das Câmaras de Vereadores ganha expressão já no Texto Magno que, simultaneamente, traça em outros dispositivos as linhas diretrizes do seu exercício no âmbito da União e dos Estados, sinalizando com a obrigatoriedade de que a matéria seja simetricamente disposta nas leis orgânicas municipais, bem como nas Constituições dos Estados. (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p.262)

Deve-se destacar que o Tribunal de Contas, em vista de suas atribuições, não pode ser entendido como órgão vinculado ao Poder Legislativo, mas sim independente e desvinculado da estrutura dos três poderes, conforme depreende-se da própria análise do texto constitucional, mormente da conjugação das normas do artigo 71 e 44 da Constituição da República. Castro (2007, p. 132).

A peculiaridade se encontra nos pequenos municípios brasileiros que possuem, muita das vezes, realidades disparees quando comparadas aos outros entes da Federação, nesta esteira, bem explica Furtado (2007) sobre essa realidade:

Sucede que, na Administração Federal, na Estadual e nos grandes Municípios, o Chefe do Executivo não atua como ordenador de despesas, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O problema reside apenas nos Municípios nos quais o Prefeito acumula as funções políticas e as de ordenador de despesas. [...] Assim, por imposição do razoável, o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

Com efeito, é cediço que a Câmara dos Vereadores apenas realiza julgamento das contas globais do Chefe do Executivo, não possuindo competência para imputar multa ou débito ao gestor improbo. De tal sorte, se ao Tribunal de Contas não fosse conferido o poder/dever de julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas, bastaria que esse acumulasse a função de ordenador para que fosse extinto o poder fiscalizatório do Tribunal de Contas, tão imprescindível ao bom funcionamento do sistema de controle externo. E é justamente neste ponto que reside o atual retrocesso na seara do sistema de controle externo. (PEREIRA, 2011).

Pelo que foi demonstrado, resta claro que atual conjuntura se tornou demasiadamente favorável aos prefeitos que, na gestão da coisa pública, não observam as regras da administração e atuam sem o devido zelo em relação ao erário. Ademais, tem-se o fato de que o Tribunal de Contas tem essência oriunda da própria estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo clara relevância na seara de fiscalização técnica das contas dos agentes públicos, ou seja, a ele cabe o exame das contas públicas que visam garantir a transparência tanto almejada pela sociedade, além de deter o poder sancionatório em face dos agentes públicos que não atuam em consonância com os fundamentos insculpidos na Constituição Federal. Por outro lado, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, justamente por não deter competência para o exame técnico das contas de governo do Chefe do Executivo, é obrigatoriamente auxiliado pelo Tribunal de

Contas. (PEREIRA, 2011).

3 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

A prática democrática brasileira manifesta-se, principalmente, pela exigência da sociedade na transparência e no gerenciamento dos negócios públicos. A questão da transparência está interligada a um outro mecanismo de controle: o social, que consiste em disponibilizar ou tornar acessível para a população todas as informações e documentos relativos à ação governamental, possibilitando o pleno exercício do controle dos atos da administração pública pela sociedade, assim a participação social efetiva o Estado de Direito Social, cujo um de seus pressupostos é a diminuição da distância entre sociedade e Estado (FINK, 2008, p.30).

3.1 Controle Social: definição

Nessa perspectiva, Castro (2007, apud Garelli 1999, p.284) define controle social como:

o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformar às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005) complementa:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular

Sendo assim, a democracia representativa e participativa, exige mecanismos de controle popular, alguns esculpidos no Texto Magno, outros vários podem ser alcançados pela sociedade ao acompanhar de perto a gestão pública. Como exemplos, citam-se: A participação popular, realizada através de programas como o orçamento participativo, o orçamento comunitário ou outro congêneres, nos quais são estabelecidas as prioridades para o investimento público, é uma forma de controle

social prévio. As audiências públicas, espaços abertos para o diálogo e a avaliação prévia de futuros projetos de governo também se configuram em oportunidades para o exercício do controle social. A observância do princípio constitucional da publicidade, que impõe que seja dada publicidade a todos os atos de governo, é outro fator que possibilita o controle da máquina pública pela sociedade. (FINK 2008, p. 31).

3.2 O Engajamento da população e sua participação efetiva na fiscalização

No tangente ao controle dos Municípios, há ainda a oportunidade disposta no parágrafo 3º do art. 31 da Constituição Federal, que estabelece que as contas dos Municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame, apreciação e possível questionamento sobre a legitimidade, nos termos da lei.

Não obstante a importância do controle social para a modernização e integração da sociedade com a administração pública, tem-se que na prática, tanto o controle social como a transparência das ações governamentais se encontram, infelizmente, distantes do ideal, visto que, o cidadão pouco participa da vida pública de seu município, quiçá do Estado ou do País.

Para reverter esse quadro deve-se levar o controle social sobre os governantes, posto que, quanto mais envolvidos estiverem os cidadãos no debate público mais se criam canais de participação social e mais o setor público verá ampliada sua capacidade de ação exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas e de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais. (MATIAS-PEREIRA, 2015, p.138)

4 O PAPEL DO CIDADÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO E O APARATO LEGAL

Exercer a cidadania está muito além de apenas votar: não basta apenas eleger, é necessário acompanhar e fiscalizar os governantes que se elege. Para que a cidadania seja efetivamente exercida pelo cidadão se faz necessário que este tenha conhecimento que os atos administrativos sempre estarão sob fiscalização e correição, além do mais, é preciso saber que existem ferramentas específicas para que se possa exercer esse controle.

Vivemos em uma república onde a democracia é um princípio fundamental, estabelecida no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, e clara em seu parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Uma população que conhece os meios e as ferramentas para o efetivo controle e fiscalização da atuação estatal poderá participar mais ativamente do processo de construção de uma sociedade, onde os atos administração sejam sempre direcionados ao interesse comum e coletivo e com observância aos princípios e normas legais.

O cidadão pode e deve pesquisar antes de votar; fazer propagandas contra governantes e parlamentares corruptos; acompanhar as sessões da câmara de vereadores; observar as concorrências públicas, pois as maiores negociatas acontecem em concorrências públicas; denunciar as obras inacabadas e observar quem financiou seu candidato, pois os candidatos têm compromisso com quem os financia. Ao fazer isso o cidadão estará, de fato, exercendo a cidadania.

A legislação brasileira permite e assegura ao cidadão o direito de fiscalizar, controlar a administração pública. O cidadão encontra amparo legal na Constituição Federal (CF/88), que diz em seu parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

4.1 A Ação Popular como ferramenta de controle Social da 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 à 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 LXXIII. 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).

Segundo Caldas (2014) a cidadania deve ser vista como participativa no sentido de permitir e facilitar 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 é centrada na busca incessante de sua efetividade, eficácia e eficiência na configuração do princípio da boa administração pública.

Apesar da vontade do cidadão em fiscalizar as autoridades públicas, é difícil encontrar um ponto de partida, além das notícias veiculadas pela mídia. Pensando nessa dificuldade, foi criada a organização Transparência Brasil, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção, que criou metodologias de combate a corrupção e dispõe de dados sobre os parlamentares brasileiros em seu sítio na internet: <http://www.transparenciabrasil.org.br> (BLOG ESFERA PÚBLICA, 2010).

Segundo Carvalho Filho (2008), o controle popular ou social é decorrência do primado da democracia. Segundo expõe Eneida Desiree Salgado (2005), a noção de democracia como fundamento do poder “é um dos pilares do Estado contemporâneo, ao lado da ideia de limitação do poder pelo Direito e da força normativa da Constituição como parâmetro de aferição para as demais regras jurídicas e para o agir do Poder Público”.

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

Em 2011 foi promulgada a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito de acesso às informações públicas, conforme manda a Constituição Federal. Estão submetidos à LAI os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como o Tribunal de Contas e o

Ministério Público.

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares. Por esta razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo dos abusos que podem ser cometidos (STIGLITZ, 2002).

A lei prevê a obrigatoriedade, ainda, de divulgação das informações através de sítios oficiais da internet, possibilitando maior celeridade e facilidade de acesso ao cidadão, inclusive portadores de deficiências. A medida, porém, não alcança os municípios cuja população seja inferior a 10.000 habitantes, o que não significa que estejam dispensados de divulgá-las.

A partir de tudo o que foi exposto aqui, podemos concluir que o cidadão, enquanto ser político, deve participar ativamente das decisões tomadas pelo Estado, seja por meio do voto eleitoral, seja fiscalizando ou denunciando essas decisões.

Segundo Alexandrino e Paulo (2012) a sujeição do Poder Público ao mais amplo controle deve-se à 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 ao 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.

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 LXXIII. 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).

Silva (2007) 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.

A ação popular tem como finalidade o direito de fiscalizar a coisa pública como instrumento ao cidadão para proteger a sociedade, tornando-se assim uma proteção dos direitos difusos, com sujeitos indeterminados ao englobar a sociedade como um todo. Nesse sentido, Justen Filho (2005, p. 777) relata 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) alega 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 previam 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.

Dessa forma, será indispensável 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 o 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).

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, mesmo 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 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).

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 está 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 à tutela dos demais bens jurídicos, estando presentes, claro, os pressupostos necessários à concessão da medida.

Carvalho Filho (2010, p. 1147) 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 a 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 à sentença, outro aspecto que se deve 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 às 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.

4.2 Como se estabelece a relação da ação popular como instrumento de combate a corrupção?

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo, incluindo de forma significativa o nosso país.

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.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.com.br). Explica o Ministério Público Federal (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.

Leal (2013) explica 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) 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). 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 funcionam, 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.

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 conjunturalmente 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 exposto, 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 da 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.

Por tudo o que foi exposto ao longo do texto, podemos observar a relevância da utilização da Ação Popular em termos de combate à 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

É possível verificar que nas últimas décadas houve uma intensa exposição do fenômeno da corrupção, principalmente na esfera pública, ao envolver os órgãos da Administração Pública como um todo. Essa notoriedade 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.

Sendo assim, o controle da Administração Pública 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.

É necessário que o cidadão conheça e desempenhe o seu papel em relação ao combate à corrupção, que é uma prática enraizada na história do nosso país desde o tempo da colonização.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF/1988).

Além do efetivo controle feito pela opinião pública, que acaba exercendo pressão no governo, há órgãos que possuem atribuições específicas para receber reclamações, como as ouvidorias, e mecanismos de participação ou influência do povo na condução dos assuntos políticos, como, por exemplo: a ação popular; as consultas públicas; as audiências públicas, o plebiscito e o referendo.

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, 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.

Por tudo que foi exposto, resta afirmar que o controle da administração é o meio para se alcançar o fim. Fim este que é a própria Administração e seus administrados, elidindo ao máximo a corrupção do seu seio e promovendo a integração direta com a sociedade. Pois, não haverá Estado Democrático de Direito Social, sem controle, transparência, gestão eficiente e participação popular.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 de nov. de 2021.

_____.**Transparência pública**. 2011b. Disponível em:. Acesso em: 25 nov. 2021.

_____.Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação
BRASIL. **Lei Nº 4.717**, de 29 de junho de 1965. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 21 de nov 2021.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre De. **Controle interno da administração pública : uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. São Paulo: [s.n.], 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

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

ESFERA PÚBLICA. Políticas públicas em uma linguagem mais próxima do cidadão, 2010. *Blog*. Acesso em 01 dez. 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

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

LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e Transparência Administrativa**. Disponível em: www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842. Acesso em 20 dez. 2021.

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

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**, Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, p. 7-29, jan./abr. 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos da construção de um projeto democrático brasileiro. Curitiba: Dissertação/URPR, 2005. p. 9.

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

VIANA, Francisco José de Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília. Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.