



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DIREITO**

DIEGO IRINEU RIBEIRO

**AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE MORALIDADE
ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA PERANTE O
PODER JUDICIÁRIO**

CAMPINA GRANDE – PB

2014

DIEGO IRINEU RIBEIRO

**AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE MORALIDADE
ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA PERANTE O
PODER JUDICIÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dra. LUCIRA FREIRE MONTEIRO

CAMPINA GRANDE – PB

2014

É expressamente proibida 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 da dissertação.

R484a Ribeiro, Diego Irineu
Ação popular como instrumento de moralidade administrativa e sua aplicação prática perante o poder judiciário [manuscrito] / Diego Irineu Ribeiro. - 2014.
21 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.
"Orientação: Prof. Dr. Lucira Freire, Departamento de Direito Público".

1. Direito Fundamental. 2. Moralidade Administrativa. 3. Subemprego. 4. Ação Popular. I. Título.

21. ed. CDD 344

DIEGO IRINEU RIBEIRO

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE MORALIDADE
ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA PERANTE O
PODER JUDICIÁRIO

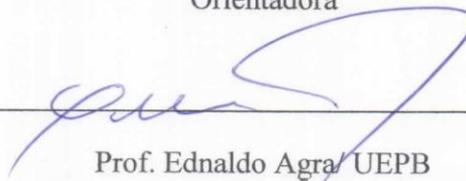
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência
para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 04/01/2014



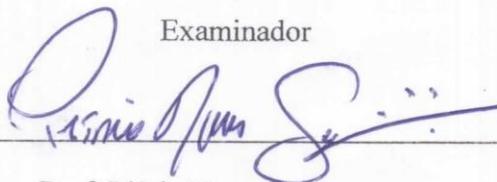
Prof.ª Dra. Lucira Freire Monteiro/ UEPB

Orientadora



Prof. Ednaldo Agra/ UEPB

Examinador



Prof. Plínio Nunes Souza

Examinador

AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA PERANTE O PODER JUDICIÁRIO

¹ RIBEIRO, Diego Irineu

RESUMO

Este artigo aborda a ação popular como instrumento de incentivo, pelo cidadão, da defesa da moralidade administrativa para coibir a atuação ilegal dos administradores públicos, considerando a eficácia da ferramenta e objetivando identificar as razões de seu subemprego. Assim, como se vê no inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal que diz: “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”.

PALAVRAS-CHAVE: AÇÃO POPULAR. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. SUBEMPREGO. DIREITO FUNDAMENTAL.

¹ Estudante do 10º período do curso de graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: diegoiribeiro@hotmail.com

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL	9
2 – AÇÃO POPULAR E O INTERESSE COLETIVO	10
3- AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	13
4 – A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA EFETIVAÇÃO PELA AÇÃO POPULAR	14
4.1 – SUBUTILIZAÇÃO DA AÇÃO CONSTITUCIONAL NA SEARA DO PODER JUDICIÁRIO	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS	17
REFERÊNCIAS	20

INTRODUÇÃO.

A Constituição Federal em seu artigo 5, inciso LXXIII, dispõe sobre a Ação Popular, importante instrumento processual constitucional na defesa da moralidade administrativa em benefício da coletividade. Através dela, o cidadão tem legitimidade para propor a anulação de 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Desta forma, na busca por este interesse, ela representa relevante ferramenta de cidadania em prol do bem comum contra atos danosos à moralidade administrativa, dotando o cidadão de poder fiscalizatório e controlador da Administração Pública.

Nesse sentido, será feita uma abordagem do surgimento da Ação Popular, analisando o contexto em que se encontrava, procurando verificar a evolução do instituto até os dias atuais. Ademais, o estudo do conceito, seu objeto, a legitimidade, os requisitos e suas características.

Será analisado um dos bens protegidos constitucionalmente por meio da Ação Processual Constitucional, qual seja, a moralidade administrativa, princípio informador da administração pública que surge expressamente na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, caput.

Sua conceituação tem encontrado grande dificuldade, observando-se na doutrina uma tendência à mera exemplificação de valores e condutas abrangidas por tal princípio.

Como acentua Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relacione juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (2004, p. 79).

Nota-se que a abrangência do princípio suplanta o requisito da estrita legalidade, ou seja, não basta que o administrador, no exercício da função, restrinja-se à observância dos ditames legais, é preciso que ele zele também pelos valores morais e éticos inerentes a ela.

Uma administração pública honesta, moral, ética, é um direito de todo cidadão. A Constituição Federal possibilita, portanto, que a moralidade administrativa seja defendida pelo próprio cidadão, através da Ação Popular. De fato, o inciso LXXIII do artigo 5. da Constituição da República Federativa do Brasil autoriza qualquer indivíduo com seus direitos políticos em dia, propô-la visando anular ato lesivo à moralidade administrativa.

Posteriormente verificaremos o porquê da subutilização do remédio na esfera do Poder Jurisdicional, considerada sua relevância constitucional como via democrática ao estímulo e proteção de direitos difusos, e contra o desvio de finalidade praticado por gestores públicos no âmbito do poder público.

Portanto, impulsiona-se o trabalho, já que o exercício do controle dos atos oficiais praticados por agentes públicos pela via do instrumento legal em análise se dá por meio do Poder Judiciário, na necessidade de fomentar a conscientização de que a população e os cidadãos, em geral, dividem responsabilidades com os organismos então existentes, quer sejam oficiais (Ministério Público, União, Estados e Municípios), ou da sociedade organizada (associações). Assim, estando todos, respectivamente, incumbidos, os primeiros com encargo compulsório, enquanto os demais simplesmente vocacionados, a buscar similar proteção da legalidade e moralidade administrativa, razão maior pelo fato de que o poder emana do povo, sendo este o principal titular do direito de ver bem gerido seu patrimônio e valores.

Este trabalho de Conclusão de Curso, ainda, faz uma abordagem sobre a evolução legislativa do instituto em nosso país, demonstrando o leque de garantias incorporadas nas constituições em cada período.

Para os questionamentos acerca desse estudo foi utilizado o método descritivo-analítico, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, englobando, também a pesquisa jurisprudencial.

A maioria dos estudiosos defende que a origem do instrumento remonta à civilização Romana em que existiu uma noção cívica da população e da nação, com uma identidade cultural fortalecida através dos costumes entre os seus pares.

A relação entre o cidadão e a república era alicerçada no sentimento de que esta pertencia a cada um dos romanos. Por essa visão, era concreta a defesa da coisa pública por cada um dos membros da sociedade.

Portanto, o integrante dessa sociedade clássica podia pleitear, em nome próprio, a proteção jurídica de um bem público.

1. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO BRASIL

Na reformulação do Estado Português, apesar das Ordenações Filipinas não fazerem remissão da Ação Popular em seu corpo, através da reforma pombalina, ela foi incorporada ao ordenamento jurídico de Portugal, através da Lei das Boas Razões, editada e promulgada em 18 de agosto de 1769, pelo rei D. José I. Essa reforma, na realidade, reforçou a centralização do poder junto ao Rei bem como o fortalecimento da monarquia. Porém, a Lei das Boas Razões foi inspirada pelos princípios do Direito Romano. Essa influência trouxe o aspecto da proteção do súdito em relação à coisa pública e concedeu, assim, a qualquer do povo, o poder de demandar o outro que usurpou o bem público.

Independente, o Brasil, na Constituição de 1824, absorveu a Ação Popular como forma de instituto público garantidor dos direitos fundamentais e da moralidade administrativa especificamente contra juízes e funcionários da função judiciária, porém, o texto definitivo outorgado pelo imperador no art. 157, na primeira Constituição republicana (1891) omitiu qualquer referência à Ação Popular.

Na Bahia, em 1920, com a criação da Lei de Organização dos Municípios da Bahia, nº. 1.384, permitia-se, no art. 31, a qualquer habitante do município, em nome do interesse público, intentar ações para reaver bens e direitos dos Municípios usurpados.

A Ação Popular constitucionalmente ressurgiu no Brasil com a CF/1934, através da atuação de Carlos Maximiliano, Levi Carneiro e Raul Fernandes, já trazendo a inovação da possibilidade de anular qualquer ato administrativo lesivo ao patrimônio público, art. 113 CF/34, que autorizava qualquer cidadão ser parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, Estados e dos Municípios. Em 1937, a Ação Popular foi novamente suprimida pela ditadura de Getúlio Vargas.

Nessa visão, fica fácil entender que, embora a *actio* romana exigisse um interesse pessoal e direto exercido pelo titular do direito (*nemo alieno nomine lege agere potest: actio nihil aliud est quam jus perseguendi iudicio quod sibi debetur*), as ações populares eram aceitas como uma exceção àquele princípio, justamente porque, através delas, o cidadão perseguia um fim altruísta, de defesa dos bens e valores mais altos dentro da gens.¹

¹MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 3. Ed. São Paulo: RT, 1998.

Na Constituição de 1946, período pós-guerra, com o liberalismo dominando a cultura mundial, a Ação Popular foi reintegrada ao panteão constitucional, porém, dessa vez, englobou, em seu rol de proteção, além das entidades estatais, na qualidade de agente passivo, as entidades autárquicas e sociedades de economia mista através do art. 141 § 32 com os dizeres: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.”

Após dezenove anos de sua previsão constitucional, a Ação Popular foi regulamentada pela Lei Federal n. 4.717/65 vigente até os dias atuais.

A Constituição de 1967, emendada em 1969, manteve a Ação Popular somente para anulação de atos lesivos em defesa apenas do patrimônio de entidades públicas (administração direta, autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas, fundações).

A Lei 6513/77 modificou e ampliou o art.1º da Lei 4717/65. Além das entidades públicas, nela, considerou-se, como bem público, os direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico (art.1º § 1º), assim corrigindo o erro da emenda de 1969.

A CF/88, além dos acréscimos da Lei 6.513/77, implementou a proteção da moralidade administrativa e do meio ambiente, conforme art.5º LXXIII da CF/88, também chamados de direitos imateriais do povo.

2. AÇÃO POPULAR E O INTERESSE COLETIVO

A Ação Popular concede ao cidadão o direito de ir à juízo para tentar invalidar atos administrativos praticados por pessoas jurídicas de Direito Público enquanto Administração Direta e também pessoas jurídicas da Administração Indireta.

A referida ação constitucional é posta à disposição de qualquer cidadão para a tutela do patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico cultural, mediante a anulação do ato lesivo.

Dessa forma podemos afirmar que a Ação Popular é um remédio constitucional, que possibilita ao cidadão brasileiro que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos, tutelar em

nome próprio interesse da coletividade de forma a prevenir ou reformar atos lesivos praticados por agente públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação, na proteção do patrimônio público ou entidade custeada pelo Estado, ou ainda a moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural.

O objetivo é a prevenção ou correção de ato lesivo de caráter concreto praticado contra o patrimônio público, quando praticado contra entidade em que o Estado participe ou ainda contra o meio ambiente, ou também ato de caráter abstrato, sendo estes praticados ofendendo a moralidade administrativa e o patrimônio histórico cultural.

Os artigos 2º, 3º, 4º ambos da lei 4717/65 apresentam atos nulos, cabe ressaltar que tais artigos apresentam rol exemplificativo, de forma a ficar evidente que a ação popular é uma garantia coletiva.

A doutrina clássica classifica como atos passíveis de serem anulados os decretos, as resoluções, as portarias, os contratos, os atos administrativos em geral, bem como quaisquer manifestações que demonstre a vontade da administração, desde que causem dano ao povo.

Ela pode ser de natureza preventiva, de forma a não permitir que o ato aconteça causando o dano. Pode, ainda, ser regressiva, neste caso utilizada após o ato ter sido praticado, anulando o ato indevido.

Ainda a possibilidade da ação de natureza corretiva da atividade administrativa, neste caso o ato ilegal deve estar acontecendo já há algum tempo. Não visa apenas anular tal ato, mas também corrigir os atos que estejam sendo praticados de forma ilegal.

Por ultimo, surge a possibilidade de o remédio ter natureza supletiva da inatividade do poder público, quando a administração pública for omissa, não praticando os atos que estava obrigada a praticar. Ocorrendo isso, pode-se ajuizar ação popular com a finalidade de obrigar a administração pública para que pratique o ato que deveria e ainda não o fez.

Portanto, é um meio do qual se pode valer qualquer cidadão do povo, para comparecer perante o estado juiz, referindo-lhe a existência de ato lesivo ao patrimônio público, onde quer que esteja e independentemente de quem o detenha, estendendo-se ao ataque à imoralidade administrativa ou que fira qualquer outro bem entre os que pertencem ao grupo dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Tal ação tem as mesmas características de todas aquelas com que alguém se volve ao Poder Judiciário, em busca do reconhecimento da detenção de um direito, ou da tutela de qualquer dos bens assim juridicamente considerados. Toda ação tem como pressuposto, que seu autor tenha interesse e legitimidade para agir. No caso desta, apenas uma condição é requerida da parte de quem a quiser ajuizar e cuja comprovação é exigida no ato: que seja eleitor. Mesmo que tenha apenas 16 anos, já que a lei faculta ao jovem dessa faixa etária, o direito de voto. E mesmo que em outros casos a lei requeira para que esteja em juízo que seja assistido pelo seu representante legal, neste caso, de tanto não depende.

A Ação Constitucional pode ser proposta em qualquer comarca. Na capital, o interesse da União levará o feito a uma das varas da seção judiciária, ou justiça federal. É ajuizada contra a União, o Estado ou o Município, contra a pessoa que recebe subvenção governamental e contra quem se tiver beneficiado das irregularidades que a ensejam.

Deverá ser requerida a intimação do Representante do Ministério Público para acompanhamento desde a inicial, por isto, no mesmo despacho que determina a citação, o Juiz deverá ordenar também esta intimação, sob pena de nulidade. E no caso de ter sido deferida requisição de provas por ofício, compete ao Ministério Público diligenciar para que sejam fornecidas no prazo, isto também faz parte de sua função de fiscal da lei.

Aliás, ainda é o Ministério Público que promoverá a responsabilização civil e criminal de quem a tiver, culminando por assumir a autoria do pedido, caso seja abandonado por quem o fez e no caso de concorrente popular não se habilitar a tanto, inclusive executar a sentença. Não lhe é vedado posicionar-se pela improcedência a final, como quis o legislador, ficaria descaracterizada sua vocação constitucional. Não pode haver exceção da sua missão de fiscalizar também neste caso, a fiel observância da lei. O fato de diligenciar e buscar as provas será também para efeito de saber em favor de quem deve ser reconhecido o direito e neste sentido dizer, quando da emissão do seu parecer final julgando procedente a ação popular. O Juiz poderá condenar o requerido em perdas e danos, mesmo que não lhe tenha sido requerido, conforme inteligência do art. 11, sempre da mesma lei reguladora.

Entretanto, é facultado à administração, exercer o direito regressivo, no caso de culpa, quando forem funcionários os causadores do dano. O valor pode até ser descontado dos vencimentos.

É corriqueiro que administrações municipais sejam bombardeadas por acusações de irregularidades, especialmente, quando se tratam de questões sobre obras que ninguém vê, ou que saltam às vistas coletivas demonstrando a disparidade entre o que se oferece e o que contabiliza.

Enfim, não há quem não saiba de ao menos uma irregularidade que aqui e ali se repete, enquanto seus autores prosseguem enriquecendo ilicitamente e fazendo de conta que pensam no povo.

3. AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Carta Magna, ao disciplinar a faculdade ao cidadão pela via da AP na busca da moralidade administrativa, considera suficiente a postulação da proteção efetiva dos valores éticos, morais, e de decoro dos atos administrativos, para considerar o interesse do autor, em favor do interesse comum, e mais, sendo a moralidade elemento integrante da legalidade, a sua ausência gera anulação, bem como, a violação ao princípio da eficiência.

Com isso, o supracitado instrumento representa a soberania popular exercida pelo cidadão conforme se extrai do art. 1, parágrafo único, da Constituição: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente”. Portanto, representa um essencial mecanismo de fiscalização do Poder Público.

É importante ressaltar que foi grande a preocupação do Constituinte com a moralidade administrativa, e o princípio se encontra resguardado em diversos dispositivos. Cada vez mais o Judiciário tem conferido efetividade ao princípio, e hoje já não é raro se deparar com sentenças e acórdãos invalidando atos ou procedimentos, por ferirem a moralidade administrativa, a exemplo:

O entendimento sufragado pelo acórdão recorrido no sentido de que, para cabimento da ação popular, basta a ilegalidade do ato administrativo a invalidar, por contrariar normas específicas que regem a sua prática ou por se desviar dos princípios que norteiam a administração pública, dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, não é ofensivo ao inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, norma que abarca não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e histórico " (STF, RE 120.768/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 13.08.99, p. 16).

Diante do estudo doutrinário e jurisprudencial percebemos uma diferença entre o ato ilegal, e o imoral. O primeiro é o que se contradiz com o disciplinado em lei tornando a atividade administrativa ilícita, ou seja, em desconformidade com o ordenamento jurídico. O segundo possui um conceito ético, é ideia relacionada ao que é honesto.

A moralidade administrativa, conforme “se refere o texto constitucional, deve ser entendida não como uma expressão da moral comum, ou seja, a ética das intenções, mas como uma expressão da moral política, a ética dos resultados, intimamente vinculada à finalidade da ação administrativa.”²

Portanto, a administração e seus agentes devem atuar na conformidade de princípios éticos, violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude sujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. E o remédio de proteção constitucional fundamental a disposição do cidadão é a ação popular que, infelizmente, na prática é pouco utilizada. Questão nevrálgica que iremos discutir com este artigo de conclusão da graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba.

4. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E SUA EFETIVAÇÃO PELA AÇÃO POPULAR

O princípio da moralidade, também previsto expressamente no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, determina que os atos e atividades da Administração devam obedecer não só à lei, mas também à própria moral, pois nem tudo que é legal é honesto.

Como consequência do princípio da moralidade, os agentes públicos devem agir com honestidade, boa-fé e lealdade, respeitando a isonomia e demais preceitos éticos. É válido destacar que a moral administrativa é diferente da moral comum, pois, conforme Hauriou, a moral comum é imposta ao homem para a sua conduta externa, enquanto a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação, que é a satisfação do interesse público.

Em razão de tal princípio, veda-se à Administração Pública qualquer comportamento que contrarie os princípios da lealdade e da boa-fé. Além disso, observe-se que o princípio deve ser respeitado não apenas pelos agentes públicos, mas também pelos particulares que se relacionam com a Administração Pública. Em um processo licitatório, por exemplo, é muito comum o conluio entre licitantes com o objetivo de violar o referido princípio, conforme informa a professora Di Pietro.

Afirma ainda a Professora que, em matéria administrativa, sempre que se verificar que o comportamento do Administrador que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os

princípios de justiça e de equidade, além da ideia comum de honestidade, haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 467.

Em virtude de o conceito de moral administrativa ser um pouco vago, impreciso, cuidou-se o legislador de criar a Lei 8.429/92, estabelecendo hipóteses que caracterizam improbidades administrativas, bem como estabelecendo as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis pela prática de atos coibidos pelo texto normativo.

A doutrina majoritária entende que a “probidade administrativa” seria uma espécie do gênero “moralidade administrativa”, já que estaria relacionada mais propriamente com a má qualidade de uma administração, não se referindo, necessariamente, à ausência de boa-fé, de lealdade e de justeza do administrador público.

4.1 SUBUTILIZAÇÃO DA AÇÃO CONSTITUCIONAL NA SEARA DO PODER JUDICIÁRIO

A má utilização do instrumento processual popular, a despeito de sua relevância e eficiência, produz resultados indesejáveis, notadamente seu descrédito perante o cidadão e a comunidade jurídica, enfraquecendo o instituto através de seu subemprego.

Sobre a análise de sua subutilização, convém ressaltar que a principal causa é o diminuto exercício da democracia aliado à ausência de maturidade política por parte da população, ou seja, isenção de comprometimento e espírito de cidadania.

Infelizmente, a educação para cidadania ainda não alcançou apogeu em nossa sociedade, tanto assim, o patriotismo só acontece em épocas de grandes eventos esportivos. A população ao invés de acompanhar de perto os negócios públicos, a despeito da emanção de poder, se deixa deslumbrar pelas aparências de discursos falaciosos, ou até mesmo, por projetos grandiosos que quase sempre resultam em desmandos. Nesse particular, destaca Figueiredo (2003, p. 239):

A ação popular não é facilmente utilizada, por não termos conceito tão arraigado de cidadania. Outorgar, pois, a legitimidade à pessoa física, como se faz, por exemplo, na ação popular, empobrece o espectro dessa importante garantia. Seria necessária e elementar a conscientização da cidadania para se possibilitar à pessoa física a tutela real e efetiva dos direitos de todos. Não podemos esperar e cobrar que a União, Estados, Municípios, e mesmo o Ministério Público, associações de classe, façam por nós tudo aquilo que nos omitimos de fazer enquanto cidadãos. Considero muito

importante a conscientização de que todos devam ter de trabalhar em defesa dos direitos coletivos e difusos conquistados nesta Constituição.

O fenômeno é fruto do modelo de colonização pelo qual passou a nação, pois a população está acostumada a transferir para determinadas pessoas, autoridades ou instituições as tarefas mais espinhosas da vida em sociedade ou decorrentes do status do exercício da cidadania plena. Assim, é mais fácil buscar no Ministério Público, ou na pessoa de um político de oposição, nas associações de classe, o exercício da fiscalização e confrontação com os detentores do poder, isto é, dos gestores dos recursos públicos, o que traz desconfortos. É sempre mais simpático que outrem defenda os interesses do cidadão, para que este não se exponha publicamente.

Outro fator que enfraquece o emprego da ferramenta processual popular é a sua utilização deturpada das finalidades, tendo um viés meramente político e eleitoreiro, causando prejuízos à coletividade, como bem comenta Meirelles (2008, p. 128):

A ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no seu julgamento, para que não a transforme em instrumento de vindita partidária, nem impeça a realização de obras e serviços públicos essenciais à comunidade que visa proteger.

Muitas Ações Populares são eliminadas pelo Poder Judiciário em virtude do seu emprego deturpado, é o que demonstra o Tribunal de Justiça de São Paulo (2009):

Sendo impossível penetrar no âmago do cidadão para aferimento de sua má-fé, resta examinar sua conduta “ab externo” para definição da presença da má-fé. Pois bem, tem-se presente o ajuizamento de nada menos que 130 ações populares contra o mesmo Prefeito, fundadas em questões não autorizadas da medida, a revelar mal exercício da cidadania e prática de política rasteira e abominável.

Como mais um exemplo do emprego corrompido e meramente político da AP é sua utilização como instrumento de controle de atos discricionários dos gestores públicos. Estes, para o eficiente exercício dos deveres de seus cargos, possuem considerável margem de liberdade de atuação, o que não se confunde com arbítrio, eis que são oficialmente deferidas e praticadas por força e de conformidade com a ordem jurídica. Estão aí incluídas as medidas

que atacam as decisões governamentais de realizar ou não determinada obra, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, dentre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, esta trouxe em seu conteúdo um instrumento processual de antiga tradição, conhecida Como Ação Popular, em que qualquer cidadão pode exercer seus direitos de cidadania na proteção de bens públicos.

Nessa ordem, sabemos que o dever de proteção à moralidade administrativa incumbe à sociedade e ao Poder Público. E que esta Ação Popular torna-se eficaz instrumento ao exercício da cidadania, servindo para compelir os gestores do Patrimônio Público, através do direito de impugnar, preventiva ou repressivamente os atos da administração que resultem em desvio do interesse público, além de apurar e imputar a responsabilidade administrativa e criminal do agente causador do dano.

Apesar da relevância como instrumento de participação do indivíduo no controle dos atos de seus representantes e dos demais agentes públicos, a propósito do reforçado pela Carta Magna, com ampliação do alcance de interesses protegidos e ordinária isenção de despesas processuais, fica evidenciado diminuto espírito político da população como o principal dos fatores que levam ao submanejo daquela ferramenta. Ademais, a morosidade do Poder Judiciário elevando o sentimento de descrença em relação aos órgãos jurisdicionais, e do Poder Público de um modo geral.

Aliado a esse déficit, o manejo desviado dos propósitos inseridos no texto constitucional, vez que é recorrente sua utilização através de um viés meramente político.

Como a democracia ainda precisa ser paulatinamente aprendida pela população, enquanto subsistirem as posturas passivas detectadas, aliadas aos demais fatores anteriormente destacados, é fundamental que outras instituições, tal como o Ministério Público, tomem a dianteira no combate aos desmandos dos gestores públicos, sendo que as constatações ora obtidas servem como amostras de uma realidade que se estende a nível municipal, estadual e até nacional, convindo posterior prolongamento do estudo quanto a tais

áreas no intuito de trazer subsídios à adoção de medidas concretas de fomento ao exercício da cidadania plena, notadamente quando efetuado por intermédio da ação popular.

Portanto, é preciso conhecimento da lei e do seu propósito para alcançar eficácia no manejo dos instrumentos jurídicos adequados aos fins, pois representa um poderoso meio à disposição do cidadão para defesa de seus interesses e da própria comunidade em que está inserido. É, na realidade, o mais importante instrumento democrático que esse tem disponível. É através dele que o indivíduo pode, de forma tangível, participar das decisões públicas.

ABSTRACT

This article updates approached action as an incentive instrument, citizen hair, defense administrative morality for illegal performance coibir to two public administrators considering effectiveness and gives tool reasons identify as your underemployment. Subsection LXXIII not do article 5 yields that federal constitution any citizen legitimate party to provide that popular action vice harmful to cancel entity public property that State or part a administrative morality environment and historical and cultural heritage

KEYWORDS: Class Action; Administrative Morality; Little Use; Fundamental right.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 12 jun 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos atos administrativos especiais**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa fé da administração pública - o conteúdo da moralidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2002.

Lei nº 4717, de 29 de Junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm> Acesso em: 17 jun 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAFRA, Francisco. **História do Direito Administrativo: idéias para um debate**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 20, fev 2005.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Ação popular**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Miranda, Henrique Savonitti, **Curso de direito administrativo**, 3ª ed., rev., Brasília: Senado Federal, 2005.

RIBEIRO, Diego Coelho Antunes. **Em defesa da moralidade administrativa - o papel da Ação Popular no Estado Democrático de Direito**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013.

SANTOS, MARINELA DE SOUSA Fernanda, **Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. e atual. Salvador: Juspodvim, 2006

SILVA, José A. da. **Ação popular constitucional: doutrina e processo**. 2. ed. rev. ampl. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 20a ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VADE MECUM **compacto**. 3º ed. Atual. e ampl. SP: saraiva. 2010.