



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

WESLEY DOS SANTOS ANDRADE

**O ESTUDO ANACRÔNICO DA AÇÃO POPULAR NO CONTROLE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS**

CAMPINA GRANDE-PB

2016

WESLEY DOS SANTOS ANDRADE

**O ESTUDO ANACRÔNICO DA AÇÃO POPULAR NO CONTROLE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada
ao Centro de Ciências Jurídicas em Campina
Grande da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título de
Graduado em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional e
Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Esp. Alexandre Cordeiro
Soares

CAMPINA GRANDE-PB

2016

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.

A553e Andrade, Wesley dos Santos.
O estudo anacrônico da ação popular no controle dos atos administrativos [manuscrito] / Wesley dos Santos Andrade. - 2016.
22 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,
2016.

"Orientação: Prof. Esp. Alexandre Cordeiro Soares,
Departamento de Direito".

1. Ação Popular. 2. Estudo Anacrônico. 3. Atos
Administrativos. I. Título.

21. ed. CDD 342


WESLEY DOS SANTOS ANDRADE

O ESTUDO ANACRONICO DA AÇÃO POPULAR NO CONTROLOE DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao centro de ciências
jurídicas em Campina Grande da
Universidade Estadual da Paraíba, como
requisito parcial á obtenção do título de
graduado em Direito
Área de concentração:

Aprovado em: 26 / 10 / 2016.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Esp. Alexandre Cordeiro Soares (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Arnílton de França
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Elis Formiga
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

**À minha mãe, minha avó materna, meus
tios e ao orientador e amigo. Sem eles seria
mais difícil a conquista.**

AGRADECIMENTOS

À Raíssa Melo, coordenadora do curso de Graduação, por seu empenho.

À professora Maria do Socorro Agra, pelas leituras sugeridas ao longo desse curso e pela dedicação.

À minha mãe Maria do Socorro Valentim dos Santos, a minha avó Irene Valentim dos Santos, aos meus tios paternos, em especial Edson Araújo de Andrade e José Gomes de Andrade Filho, pela compreensão por minha ausência nas reuniões familiares.

Ao meu amigo Marcos Paulo Vinícius (*in memoriam*), que me ajudou e incentivou bastante nessa caminhada.

Aos professores do Curso de Graduação da UEPB, que contribuíram ao longo de trinta meses, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando nos foi necessário.

Aos colegas de classe, em especial Reginaldo Teixeira, pelos momentos de amizade e apoio.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
.2	ORIGEM DA AÇÃO POPULAR ATÉ AO BRASIL	7
2.1	Surgimento Da Ação Popular No Brasil E Sua Finalidade Antes Da Constituição De 1988	8
3	A AÇÃO POPULAR NA CRFB DE 1988 E SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS.....	10
3.1	Conceito Hodierno De Ação Popular E Suas Espécies	10
3.2	Legitimidade	12
3.3	Ação Popular Nas Ações Ambientais.....	13
3.4	O Combate À Improbidade Administrativa Por Meio Da Ação Popular	14
4	NOÇÕES DE AÇÃO POPULAR COMPARADA	18
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
	REFERÊNCIAS	22

O ESTUDO ANACRÔNICO DA AÇÃO POPULAR NO CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Wesley dos Santos Andrade¹

RESUMO

O presente trabalho tem o fito de analisar a ação popular como um meio efetivo em um Estado Democrático de Direito. Ademais, ressaltam-se as enormes transformações que tal instrumento sofreu ao longo da história no ordenamento pátrio. Tomou-se por base ainda a recepção constitucional da Lei de Ação Popular que fora criada em 1965, tendo sua origem marcada pelo período da ditadura militar no Brasil (1964-1985). O referido instrumento pode ser depreendido e conceituado como um dos mais importantes instrumentos de que dispõe o cidadão para o controle da atividade do administrador da coisa pública. Trata-se de remédio jurídico-processual de caráter administrativo e constitucional. Desta forma, a cada dia mais se torna necessário revermos conceitos, e principalmente técnicas atinentes à ação popular, vez que somente assim poderemos vislumbrar se este instrumento tão precioso em um estado democrático de direito têm sido utilizado de maneira efetiva, e ainda mais, se este instrumento vem sendo realmente respeitado por nossos governantes.

Palavras-Chave: Ação Popular. Estudo Anacrônico. Atos Administrativos.

1 INTRODUÇÃO

A evolução da sociedade e a dinamização das interações dos cidadãos entre si e com o Estado, sob o prisma social, político e econômico, anacronicamente refletem nos dispositivos jurídicos disponíveis à sociedade para o exercício da cidadania e controle do Estado nas relações pública e privadas.

Atualmente, a preocupação com os atos do Estado tem se intensificado, pois a eficácia do governo repercute diretamente no bem estar social nas áreas de educação, saúde, segurança, infraestrutura. Neste sentido, o Estado democrático de direito lança mão de um dispositivo jurídico que é a ação popular a fim de que todo cidadão recorra á justiça para cobrar a correção ou anulabilidade de um ato praticado pelo governo que lesione o erário público ou ao seu patrimônio.

¹ Aluno da Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I
E-mail:

Hodiernamente, a ação popular apresenta-se como um instrumento de expectativa de efetividade para a democracia, imprescindível para o Estado Democrático de Direito, haja vista que é por meio dela que qualquer cidadão exerce a verdadeira função de fiscal do erário público, realizando uma atuação de suma relevância, como instrumento eficaz no duelo aos atos ilegais e lesivos aos cofres públicos.

O referido instrumento pode ser depreendido e conceituado como um dos mais importantes instrumentos de que dispõe o cidadão para o controle da atividade do administrador da coisa pública. Trata-se de remédio jurídico-processual de caráter administrativo e constitucional.

É uma ação de natureza constitucional, não apenas os atos comissivos, mas também, e pode-se até dizer, com grande frequência na atualidade, às omissões do poder executivo. Em face da limitação presente quanto à legitimidade ativa para a propositura das ações civis públicas, torna-se cada dia mais necessário o manuseio adequado da ação popular, sendo que para maior efetividade ainda, entendemos ser necessária uma interpretação analógica do instrumento, visando torná-lo ainda mais efetivo, na defesa de outros atos omissivos do poder público, os quais merecem destaque.

Desta forma, a cada dia mais se torna necessário revermos conceitos, e principalmente técnicas atinentes à ação popular, vez que somente assim poderemos vislumbrar se este instrumento tão precioso em um estado democrático de direito têm sido utilizado de maneira efetiva, e ainda mais, se este instrumento vem sendo realmente respeitado por nossos governantes.

Assim, nesta esteira é que o trabalho apresenta o escopo de analisar as origens da ação popular, bem como sua chegada ao Brasil e as conseqüentes transformações que sofreu no decorrer do tempo. Ademais, apreciar-se-á qual sua função atual e se determinará a sua enorme importância para o ordenamento jurídico pátrio atualmente.

2 ORIGEM DA AÇÃO POPULAR ATÉ AO BRASIL

A ação popular, como leciona José Afonso da Silva, foi legado deixado pelos romanos, pois esse instituto tem como elemento percussor um que se chama: *ACTIONES POPULARES* que os cidadãos romanos exerciam e demandavam na justiça para preservar os direitos coletivos e os valores de sua comunidade.

Conforme este autor, os textos romanos se classificavam de populares e possuíam diversas espécies:

- **CESIONE SEPULCRO VIOLATO:** conferia a proteção dos sepulcros, caso a família não tivesse interesse qualquer cidadão poderia requerer proteção aos jazigos.
- **ALBO CORRUPTO:** estabelecia uma multa de quinhentos alreos a quem dolosamente alterasse o edito com quem o pretor faria observar a lei. Tal instituto cabia a qualquer cidadão demandar.

O doutrinador J.M.Othon Sidou afirma que a origem das ações populares se confunde com a história jurídica de todos os povos, pois tal instituto protegia bens privados e coletivos. Nesta época, período romano, entendia que os bens privados eram de interesse coletivo.

Mesmo considerando uma época da humanidade em que a noção de Estado ainda não estava bem delineada, pode-se constatar a existência, ainda que insipiente, de um espírito de civilidade desenvolvido ao ponto de um cidadão dirigir-se ao magistrado com o intento de buscar a proteção de um bem, interesse ou valor que não estava inserido em seu rol de interesses privados, mas que era de interesse coletivo.

Mesmo não havendo o conceito definido de Estado, Roma se destacava no que concernia à existência de um vínculo natural de povo e nação romana. Isso implica em poder se asseverar que havia um sentimento de que a *res publica* pertencia de alguma forma a cada um dos cidadãos romanos, propiciando a hipótese de que, ainda naquele momento histórico, já era possível compreender que cada indivíduo se sentia legitimado a pleitear em juízo na defesa dos interesses coletivos.

Não se deve olvidar que a *actio* no Direito Romano exigia um interesse pessoal e direto a ser exercido pelo titular do direito material em pauta, todavia, as ações populares eram entendidas e aceitas com uma ação excepcional a este princípio. O conteúdo axiológico da defesa de tais interesses justificava a legitimidade dos cidadãos para demandarem na busca por proteção a interesses de todos.

Com o surgimento do regime feudal e a decadência de Roma, a ação popular perdeu o sentido de existir devido às características deste regime, pois os bens deixaram de ser coletivos. O senhor feudal ditava as regras e somente a ele pertencia a produção, a terra, as ferramentas, os animais. A igreja era uma maneira de recorrer, porém era inacessível aos cidadãos - neste caso servos - e se fazia conivente com os senhores feudais.

Já na era moderna, dos Estados absolutistas também não houve espaço para as ações populares, pois tal instituto é de característica de Estado democrático de direito que é totalmente avesso ao Estado totalitário absolutista.

2.1 Surgimento Da Ação Popular No Brasil E Sua Finalidade Antes Da Constituição De 1988

No Brasil em 1824 conforme Afonso Silva, esboçava-se uma espécie de ação popular em defesa dos logradouros públicos, contra as arbitrariedades de juízes e oficiais de justiça no exercício de suas funções. Mas só em 1934 que a ação popular se insere na carta magna e se manteve até hoje. Nela havia instrumento de proteção do patrimônio público, conforme o disposto do inciso 38, do art. 113, da CF/34, “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

Entretanto, é efêmera a duração da Constituição de 1934, e as tentativas frustradas de regulamentação do processo da ação popular. A supressão do instituto jurídico se deu com o advento da Carta Outorgada de 1937, que instituiu o regime ditatorial da chamada “Era Vargas”. Destarte, como se instaurava um Estado absolutista e totalitário, não havia sentido manter a ação popular, somente vindo à tona na constituição de 1946.

Insta ressaltar que a Constituição nova não representou meramente uma reintrodução da ação popular no cenário jurídico-constitucional, mas promoveu uma sensível ampliação de seu objeto, pois em 1946 foram acrescentadas as entidades autárquicas e as sociedades de economias mistas, critério mantido e observado nos textos constitucionais subsequentes. Neste processo evolutivo, afirma José Carlos, desencadearam também consequências no rol dos patrimônios públicos e das tutelas.

No ano de 1965, foi criada a lei 4.717, que trouxe explicitamente a indicação dos entes da administração indireta alcançados pelo âmbito da ação popular. O mencionado ato legislativo traz em seu artigo primeiro o conceito mais amplo de patrimônio público:

Artigo 1º patrimônio pública da união, do distrito federal, dos estados e dos municípios, de entidades, autarquias, de sociedades de economias mistas, de sociedades mutuas de seguros nas quais a união represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais e autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja ocorrido mais de cinquenta por cento do patrimônio ou de receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da

união, Estados e Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A Constituição de 1967 trouxe dicção similar à da Carta de 1946 para a ação popular, entretanto, houve uma incorreção literal no que concerne à utilização da expressão “entidades públicas” em vez de “entidades autárquicas e sociedades de economia mista”. Com isso, denota-se que o legislador empobreceu o espectro subjetivo da ação popular. O contorno de tal equívoco era sanado a partir da análise cumulativa com a lei 4.717 de 1965 que apresentou razoável correção para o problema como se pode constatar da leitura do supracitado dispositivo.

Com o advento da lei 6.513, em 1977, houve o acréscimo entre os objetos da ação popular como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Merece destaque as lições de Daniel Amorim a respeito dos incrementos trazidos pelo referido ato normativo:

Com a Lei 6.513/1977 e a atual redação da norma constitucional que cuida da ação popular, o objeto dessa ação foi significativamente ampliado, para incluir os bens imateriais que fazem parte do patrimônio público, tais como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Pode-se assim afirmar que no campo infraconstitucional, a Lei 4.717 de 1965 foi a primeira que indiscutivelmente trata de proteção de direitos coletivos no ordenamento pátrio, trazendo significativas inovações propostas por tal lei, tais como: a diferenciada forma de legitimação ativa, a possibilidade de réu virar autor, a coisa julgada *secundum eventum probationis*, a obrigatoriedade de execução da sentença de procedência, dentre outras significativas novidades procedimentais à época.

3 A AÇÃO POPULAR NA CRFB DE 1988 E SUAS FINALIDADES PRECÍPUAS

A Constituição Federal de 1988 expôs um texto com conteúdo mais criterioso, analítico e abrangente. A previsão do instituto em comento está inserida no Título II, que traz os direitos e garantias fundamentais, destacando que a fiscalização dos atos administrativos deve ser realizada por todos os cidadãos, concedendo, a qualquer um deles a legitimidade para sua proposição no intento de preservar e tutelar a *res publica*.

Ademais, garante-se a isenção de custas judiciais e de ônus de sucumbência para aqueles que a intentam com boa-fé. Tudo isso para garantir a proteção dos direitos da

coletividade contra as arbitrariedades cometidas pelos administradores que tratem a coisa pública sem a devida observância aos princípios inerentes à boa administração, mormente no que diz respeito à moralidade. Dispõe o art. 5º, LXXIII:

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

Indubitavelmente, como está explanado no capítulo posterior com maior minúcia, a ação popular pode ser depreendida como o primeiro remédio processual promovido pelo direito positivo pátrio com claras feições de tutela de interesses difusos. Consequentemente, qualquer cidadão está credenciado por lei para buscar, a partir de sua proposição, anular atos lesivos ao patrimônio público. Além dos bens de expressão pecuniária, a ação popular protege também outros interesses não suscetíveis de dimensão monetária, como os bens e direitos de valor artístico, estético ou histórico, o que mais ressalta a sua feição de remédio tutelar dos interesses difusos.

3.1 Conceito Hodierno De Ação Popular E Suas Espécies

Conceito de ação popular condiz como um instituto de natureza não penal. Trata-se de uma ação de interesse coletivo. O conceito de ação popular está assim na obra de Hely Lopes Meirelles:

“é um instrumento de defesa da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se ampara direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é autor, é o povo; titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a constituição lhe outorga”

José Afonso da Silva, no tocante ao conceito de ação popular, aduz o seguinte:

“trata-se de um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da constituição: todo poder emana do povo que o exerce pelos seu representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto de garantia constitucional política.”

Nas palavras de Gregório Assara de Almeida:

“A ação popular pode ser conceituada como espécie de ação coletiva colocada à disposição do cidadão como decorrência de seu direito político de participação direta na fiscalização dos poderes públicos, para o controle jurisdicional dos atos ou omissões ilegais ou lesivos: ao erário, inclusive em relação ao patrimônio entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, sem exclusão da tutela de outros direitos com ela compatível”

Ainda quanto ao conceito, para André Ramos Tavares:

“A ação popular é um instrumento de participação política no exercício do poder público, que foi conferido ao cidadão pela Constituição, o que se dá por via do Poder Judiciário, e que se circunscreve, nos termos constitucionais, à invalidação de atos ou contratos praticados pelas entidades indicadas nas normas de regência (Constituição e lei específica), que estejam maculados pelo vício da lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico ou cultural.

Tomando por base os conceitos apresentados, que foram formulados por insígnis doutrinadores, pode-se depreender que a ação popular é um instrumento de suma relevância para o ordenamento jurídico pátrio. Percebe-se que a ação popular visa sempre a defesa de interesses coletivos, sendo essa particularidade de extrema significância, tanto para a questão processual quanto para o ponto de vista da cidadania.

Conferir ao cidadão a faculdade de promoção da ação popular, com o escopo de controlar os atos da Administração Pública, propicia aos membros da comunidade uma espécie de participação na vida política, sendo esse um marco de altíssima relevância em nossa história democrática.

Cumprindo ainda destacar o posicionamento da ação popular na Carta Constitucional. A partir do estudo sistemático, vê-se que ela foi elencada como um direito fundamental, representando um traço importante nos direitos de cidadania.

Ademais, a ação popular incorporou o reflexo natural da valoração dos bens jurídicos transindividuais tuteláveis referentes à moralidade administrativa e também da preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural.

Tomando por base a Constituição Federal, as espécies de ações populares são divididas em dois grupos: as penais, que está no artigo 129, inciso I, que atribui ao ministério público para o seu ajuizamento e as ações populares não penais.

Somente é permitida a ação popular de iniciativa privada na forma de legitimidade extraordinária e subsidiária. De acordo com Rodolfo de Camargo Mancuso, as classificações

do referido remédio constitucional podem ser da seguinte forma: subsidiárias, corretivas, preventivas e supletivas.

Ações subsidiárias: são aquelas em que o autor propõe junto aos órgãos demandados.

Ações supletivas: o autor demanda a ação em nome de seu titular, ou seja, pode ele demandar em nome do representante titular da instituição pública.

Ações preventivas: destinadas a prevenir o dano público.

Ações corretivas: o autor age em nome da comunidade a fim de proteger o patrimônio frente aos seus administradores.

3.2 Legitimidade

A constituição federal de 1988 legitima a pessoa ativa para propor uma ação popular desde que esteja na condição de cidadão: artigo 5º, inciso LXXXII, da constituição federal assim assevera: qualquer cidadão é parte legítima para propor uma 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 cultural, ficando o autor, salvo se comprovada a má fé, isento das custas processuais.

Já a lei 4.717 /65, que regulamenta a ação popular, qualifica a condição de cidadão em seu artigo 1º, § 3º: a prova de cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documentação equivalente.

Nesse diapasão, a doutrina diverge em relação à exigência do título de eleitor como prova de cidadania, pois a constituição não delimita a posse do título de eleitor para ter a condição de cidadão, além do mais, o direito a ação popular é um direito fundamental como afirma Alexandre Morais, Rodolfo Camargo Mancuso.

Quanto ao menor de 16 anos, entende a doutrina majoritária desde que esteja emancipado para as obrigações e direitos civis ele tem direito a ingressar com ação popular, neste sentido afirma o professor: “ a capacidade eleitoral não se confunde com a civil. A Capacidade civil para ser eleitor nasce aos dezesseis anos e adquire plena aos 35. Sendo assim, é parte legítima de propor ação popular sem a participação de seus representantes legais”.

Uma dúvida que pode surgir em relação aos condenados por improbidade administrativa, em que uma das penas é a suspensão dos direitos políticos, se tem legitimidade ativa para ingressar com uma ação popular. Mas é preciso saber o que são os

direitos políticos e quais são, neste sentido assevera o ministro do supremo tribunal federal Teori Albino Zavascki: “Estar em pleno gozo dos direitos políticos significa, pois, estar habilitado e alistar-se eleitoralmente para cargos eletivos, participar de sufrágios... propor ação popular.”

Tendo por base a citação supracitada entende-se que enquanto durar a pena de suspensão dos direitos políticos, o cidadão fica impedido de ingressar em uma ação popular como sujeito ativo.

O polo passivo da ação popular está previsto na lei 4.717/65 no seu artigo 6º. É elencado da seguinte forma: pessoas jurídicas, públicas ou privadas, ou entidade em que o poder público participe; em seguida os administradores ou funcionários das pessoas jurídicas ou entidades em que o poder público faça parte e aquele que auferir benefícios de atos lesivos praticados contra o erário ou coisa pública.

3.3 Ação Popular Nas Ações Ambientais

A constituição federal de 1988 ampliou o objeto da ação popular e reconheceu a proteção ao meio ambiente como um direito coletivo e passível de ação popular. Assim, no seu artigo 225 caput assevera: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito fundamental e difuso. Com o surgimento do direito ambiental no final da década de 20 serviu de melhor escopo para as demandas judiciais dessa natureza. Pois o meio ambiente ganhou um ramo no direito para melhor ser protegido, sobre o tema o José Rubens Morato Leite aduz:

[...] o direito ambiental se ocupa da natureza e futuras gerações na sociedade de risco; admitindo que a projeção dos riscos é capaz de afetar, desde hoje, o desenvolvimento do futuro, que importa afetar, portanto, as garantias do próprio desenvolvimento de vida.

É cediço que a demanda do consumo em nossa sociedade está diretamente ligado à exploração do meio ambiente, portanto há uma potencialização de sua degradação em virtude dessa exploração irresponsável. Daí surge a importância desse instituto da ação popular com o objeto de controlar as ações tanto da iniciativa privada como pública que lesione o bem

ecologicamente equilibrado. O desafio é tornar essa demanda menos complicada e mais eficaz, pois o acesso do povo à justiça é bastante complicado.

3.4 O Combate À Improbidade Administrativa Por Meio Da Ação Popular

O dever de integridade e honestidade está previsto na Constituição Federal para todos aqueles que atuam à frente da Administração Pública como condição necessária à legitimidade de seus atos. A definição romana do *probus* e do *improbis* administrador público faz-se presente em nossa legislação administrativa e na própria Constituição, que aplica punição aos atos de improbidade administrativa com sanções de cunho administrativo, político e penal.

A análise da norma a partir da leitura do art. 37, §4º, do texto constitucional que os atos de improbidade administrativa implicarão em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da aplicação da ação penal cabível.

Torna-se de suma relevância o combate às condutas ímprobas no âmbito da Administração Pública, tanto que o constituinte optou por inserir na Carta Magna penas àqueles que pratiquem este tipo de conduta. É o que pode se inferir do art. 12 da Lei da Improbidade Administrativa, que regulamentou a norma constitucional, classificando as sanções graduadas em conformidade com a gravidade do ato praticado.

Além disso, como as indicadas no art. 37, §4º, da Constituição, não são as únicas medidas punitivas, em *numerus clausus*, aplicáveis à espécie, o art. 12 completou seu elenco.

Três são as espécies de sanções graduadas instituídas pelo art. 12:

- a) suspensão dos direitos políticos;
- b) multa civil;
- c) proibição de contratar com o poder público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Em consonância com a divisão do ato de improbidade administrativa objeto da perseguição civil, a amplitude dessas sanções é distinta: sendo tratada como maior nos atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º, da LIA); como média nos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário (art. 10, da LIA), e menor nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, da LIA).

A regra é que, os interesses públicos sejam da responsabilidade do Poder Público, respeitando os princípios da legalidade e da moralidade, e que os interesses individuais fiquem por conta do próprio titular do interesse, que com o direito de ação pleiteia a tutela do Estado-juiz.

Desta forma, quando o objeto da ação popular é a reparação de um ato lesivo ao patrimônio público, decorrente de um ato de improbidade administrativa, o cidadão atua em prol de um interesse que não é apenas seu, mas sim difuso, ou seja, pertencente a um número indeterminado de pessoas

Na determinação dessas punições, entre o máximo e o mínimo, o juiz considerará a extensão do dano que fora causado, bem como aferirá o proveito patrimonial obtido pelo agente público ímprobo execrado. Segundo o ilustre autor Marino Pazzaglini: “o julgador, ao analisar a extensão do dano causado, deve levar em consideração não só o dano material causado ao Erário, mas também o dano moral sofrido pelo Estado e, em especial, pela sociedade”.

Em sua obra, o supracitado autor traz uma tabela ilustrativa com as condutas e sanções a estas aplicáveis, a qual fora transcrita abaixo:

SANÇÕES PREVISTAS	ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	PREJUÍZO AO ERÁRIO	VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS
<i>Suspensão dos direitos políticos</i>	8 a 10 anos	5 a 8 anos	3 a 5 anos
<i>Pagamento de multa civil</i>	Até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial	Até 2 vezes o valor do dano	Até 100 vezes o valor da remuneração mensal do agente
<i>Proibição de contratar com a administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais creditícios</i>	10 anos	05 anos	03 anos

A partir do que foi tratado acima, compete também citar a lição de Rogério Pacheco Alves:

Entre a ação popular e a ação fundada na Lei de Improbidade, sem prejuízo da identidade da causa de pedir, haverá mera continência (e não litispendência), sendo o objeto desta última muito mais amplo que o da primeira por não se mostrar

juridicamente viável através de ação popular a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios).

Como exemplo, pode-se demonstrar a ação popular proposta por determinado cidadão em município brasileiro, em que o autor insurgiu-se contra o emprego pela prefeita do respectivo município, em publicidade oficial, de símbolo usado por ela durante a campanha eleitoral, o qual estava absolutamente ligado à sua imagem.

A propaganda utilizada pela prefeita, por meio de pintura em prédios públicos, placas indicativas de obras, veículos e prédios públicos, impressão de *folders* e fardamentos, todos com o símbolo de sua campanha, trouxe elevados custos ao erário, com o mero de fim de atrelar identificação entre o patrimônio e sua pessoa.

Constata-se nesse caso uma autopromoção pessoal que fora custeada pelo erário público, aproveitando-se a prefeita do exercício de cargo público, evidenciando-se também a inobservância do princípio da impessoalidade, conforme o artigo 37, § 1º, da Carta Magna, que impede o administrador público a realizar a publicidade dos atos de forma que o identifique pessoalmente, sendo tal autopromoção passível de reprimenda judicial pela via da ação popular.

Outro exemplo que pode ser destacado é concernente à exploração de serviços de táxi no município de Canela, no Rio Grande do Sul. Naquela localidade, a Administração Pública autorizou a exploração dos serviços de táxi sem, contudo, observar os ditames do processo licitatório e as exigências previstas em Lei Municipal.

Intentada a ação popular por cidadão comum, decidiu-se que o ato em questão era caracterizado de ilegalidade e lesividade à moralidade administrativa, tendo a sentença de 1º grau decretado a anulação do ato, a que posteriormente fora confirmada nos autos da apelação cível nº 70000338475, proveniente da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, julgada em 07/02/2001.

Enfaticamente, o autor Rogério Pacheco Alves traz, a título de exemplo, a situação seguinte: determinado administrador, que tenha afrontado as normas previstas na Lei 8.666/93, termina por fazer contratação com valores nitidamente superfaturados. Diligente cidadão, atento às publicidades do ato, propõe ação popular com vistas à anulação do mesmo e, por efeito, a consequente condenação dos réus ao ressarcimento dos danos causados ao erário. O promotor de justiça da mesma comarca propõe ação civil pública por possível cometimento de improbidade.

Qual o pedido deve ser formulado nesta última? Que seja anulado o ato, que seja determinada a condenação dos réus ao ressarcimento do prejuízo ao erário (mesmos pedidos formulados pelo autor popular) e que sejam aplicadas as sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios).

Pode-se depreender que o pleito formulado pelo *Parquet* é notoriamente mais amplo que o que fora formulado pelo autor popular, apesar de idêntica a causa de pedir, o que leva a concluir pela continência, causa modificadora da competência, que conduz à reunião de processos, em consonância com o que está previsto no art. 57, do NCPC.

Sendo assim, o que se pretende evidenciar é que nada evita que o cidadão busque via ação popular a anulação do ato nocivo ao patrimônio público e a conseqüente condenação do réu à compensação do dano, só não se acolhendo, por intermédio da referida iniciativa, a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade, que assim, obsecram o ajuizamento da ação civil pública por parte dos legitimados no art. 5º da Lei 7.347/85 e 17 da Lei 8.429/92. Não se deve olvidar que o objeto basilar da ação popular é a desconstituição do ato lesivo ao patrimônio público.

Pelos exemplos citados, restou configurado que a ação popular deve ser considerada um instrumento de verdadeira eficácia no combate a condutas ímprobas e plenamente hábil a que se promova o ressarcimento dos prejuízos que forem causados aos cofres públicos.

Não pode faltar aos cidadãos o interesse em exercer seu papel de fiscalizador da Administração Pública, devendo se utilizar deste instrumento que lhe foi confiado pela Constituição de modo a provocar o Poder Judiciário com a intenção de obter a devida reparação e responsabilização pelos danos causados à coletividade pelas condutas eivadas de improbidade de determinados agentes públicos.

Importa salientar que a Lei de Improbidade Administrativa não prevê apenas questões de caráter penal, mas também conta com referências a questões extrapenais. Acerca deste ponto, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo, segundo o qual:

[...] em caso de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível, o servidor ficará sujeito à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 37, §4º, da Constituição Federal), sendo imprescritível a ação de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário (art. 37, §5º, CF/88).

Neste mesmo sentido, segundo Fábio Medina Osório: “imperioso concluir pela inexistência de caráter criminal das sanções previstas no art. 12, I, II e III, da Lei 8.429/92, pois nenhuma de tais sanções seria passível de aplicação exclusivamente pela via do direito penal”.

Com isto, vê-se que é inviável a idéia de que a Lei 8.429/92 necessitasse de processo criminal para aplicação de suas sanções, haja visto o próprio legislador haver previsto o veículo da ação civil de improbidade para imposição das conseqüências jurídicas decorrentes dos atos de improbidade administrativa.

Como consabido, a legalidade é garantia que deve ser obrigatoriamente reconhecida na ordem constitucional e nas leis penais. Se o legislador silenciou quanto ao caráter criminal das condutas descritas na lei repressora da improbidade administrativa, deve-se considerar que tais condutas não podem ser consideradas criminais.

4 NOÇÕES DE AÇÃO POPULAR COMPARADA

Na Itália, a ação popular é regida por uma lei ordinária e não em uma constituição como no Brasil não obtendo o status de garantia constitucional cujo direito é protegido em instancia de supremo tribunal federal. Segundo José Afonso da Silva (2007, p. 44) naquele país existem três tipos de ação popular: ação popular eleitoral, administrativa comunal e província e a ação popular em matéria de beneficência pública.

A ação popular eleitoral pode ser dividida entre ação popular político e também administrativo, pois o que diferem são os agentes ativos enquanto aquele cabe a qualquer cidadão este ao eleitor e somente no sentido do julgamento das listas eleitorais ou o resultado das eleições.

Na ação comunal ou distrital é necessário que o autor obtenha uma autorização de uma junta administrativa provincial e, em caso de sucumbência, as despesas serão arcadas pelo autor. Nas palavras de José Afonso da Silva, trata-se:

De um remédio popular para responsabilizar tesoureiros e contadores das comunas e províncias e dos consórcios locais sob um escopo da tutela tributaria.

A ação popular de beneficência publica somente poderá ser interposta depois do recurso administrativo do dirigente da província no prazo de 30 dias. Seu objetivo é proteger o patrimônio das instituições públicas corrigir seu administradores e apurar suas irresponsabilidades. Qualquer italiano terá legitimidade ativa dentro da circunscrição em que estiver inserida a instituição.

Na França a ação contra o excesso de poder é o que se aproxima do instituto da ação popular, sendo, nas palavras de silva é o meio utilizados para coibir os desmandos administrativos do qual pode ser provocado na esfera administrativa que pode ser intentada por qualquer pessoa. Segundo o mesmo autor é ampla legitimidade pois, qualquer nacional, estrangeiro e pessoa jurídica tem essa capacidade de interpor.

Portugal a ação popular é admitida nos seguintes bens jurídicos: saúde, direito do consumidor, qualidade de vida, ambiente, patrimônio cultural e domínio público. Sobre o tema, Calheiros (2013.p. 86) classifica as ações populares em individuais ou coletivas, e em relação ao objeto: preventivas, destrutivas, repressivas, indenizatórias e supletivas.

Já sobre a legitimidade de interpor a ação a constituição lusitana prevê o direito aos que estão em pleno gozo dos direitos civis e políticos, associações, fundações e autarquia locais.

Cabe a ressalva que, segundo silva há duas modalidades de ação popular uma de natureza civil destinada a preservar o patrimônio e a coisa pública e a outra de natureza administrativa, destinada a impugnar deliberações ilegais de órgãos administrativos.

Alemanha, segundo silva o instituto existiu no período antes nazista, hoje não existe mais. Somente restou na Baviera – estado membro da federação alemã -. Qualquer cidadão pode interpor a ação no tribunal constitucional daquele estado só basta qualquer ato que viole os direitos fundamentais previsto na constituição daquele estado. Pode haver recurso ao supremo tribunal da Alemanha. Não precisa de advogado para ingressar, caso seja feito por advogado fica o autor, caso seja bem sucedido, de ser ressarcido das despesas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerada como uma constante preocupação da sociedade, a limitação e fiscalização dos Poderes Estatais sempre geraram discussões. O cometimento de abusos por parte dos governantes ao longo de séculos maculou o direito dos cidadãos, os quais na maioria das vezes eram impedidos de fazer valer seus direitos perante o ente estatal.

O remédio constitucional da ação popular, embora de origem remota, somente veio a ter aplicação efetiva e dinâmica em tempos recentes. No Brasil, diferentemente de alguns outros ordenamentos jurídicos, a ação popular sempre teve *status* constitucional. Sendo que a vigente Constituição de 1988 a elevou à categoria de direito e garantia fundamental do cidadão.

Trata-se de uma ferramenta posta à disposição do cidadão comum, permitindo àqueles cidadãos mais atentos, fiscalizadores da atividade administrativa, insurgir-se contra a mesma, lutando pelo seu direito, por um governo honesto e fazendo valer os princípios que devem nortear todos os atos praticados pela Administração Pública.

O instituto da ação popular confere a faculdade de que qualquer membro da coletividade invoque a tutela jurisdicional na proteção de interesses públicos, coletivos e difusos relativos ao exercício da atividade administrativa.

. Não se pode deixar que a ação popular se torne mero instrumento de disputa política, através do qual os políticos buscam a desmoralização do agente público no exercício da função administrativa, muitas vezes não observando sequer os requisitos do interesse público e lesividade do ato praticado, utilizando-se deste importante mecanismo constitucional apenas em prol de interesses eleitorais.

Em remate, tipificadas as condutas e previstas quais as respectivas sanções aplicáveis, resta a utilização de uma via judicial para que se alcance o fim de castigar os responsáveis pelos atos de improbidade administrativa. E a ação popular, como já fora determinado, é um dos mecanismos de controle jurisdicional da atividade administrativa. Tendo o vício de improbidade sido cometido no âmbito da Administração Pública, poderá o autor, interessado no devido ressarcimento e na condenação dos responsáveis, utilizar-se do mencionado meio para que se busque anular ato lesivo ao patrimônio público, histórico e cultural e à moralidade administrativa.

ABSTRACT

This work has the aim of analyzing the popular action as an effective means in a democratic state. Moreover, they emphasize the enormous transformation that the instrument has suffered throughout history in the parental order. It took as a basis the constitutional further receipt of the Class Action Law which was created in 1965, having its origin marked by the military dictatorship in Brazil (1964-1985). This instrument can be inferred and regarded as one of the most important tools available to the citizen to control the activity of public affairs administrator. It is legal and procedural remedy of administrative and constitutional character. In this way, every day more it is necessary to review those concepts, and mainly technical reasons connected with the popular action, as only then can we discern if this instrument so precious in a democratic state of law have been used effectively, and even if this instrument has been really respected by our government.

Keywords: People's Action. Democratic state. Control of Administrative Acts.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 13. ed. Rio de Janeiro, Impetus, 2007.
- CALHEIROS, Maria Clara. **Ação popular revisitada. Notas à luz da atualidade jurídica e social portuguesa**. In: FRANCISCO, José Carlos; MESSA, Ana Flávia. (orgs.). **Ação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 84-90.
- DAHER, Marlusse Pestana. **Ação popular**. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/352>>. Acesso em: 09 agosto de 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. Sao Paulo: Saraiva, 2009.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno de acordo com a EC n- 19/98**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 26- ecl, Sao Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011
- NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**, 3. ed. Sao Paulo: Metodo, 2009.
- REIS, Ulisses Levy Silvério dos. **Ação popular constitucional**. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3969, 14 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28396>>. Acesso em: 12 set. 2016.
- SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- SILVA, Jose Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 1. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2005.