

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE INCLUSÃO SOCIAL  
LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO**

Carla Luana da Silva

**A AÇÃO POPULAR ENQUANTO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO: UMA  
AVALIAÇÃO EXEMPLIFICATIVA A PARTIR DE ESTUDOS DE CASOS DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Cruz do Sul

2017

S586a

Silva, Carla Luana da

A ação popular enquanto mecanismo de controle social da administração pública no enfrentamento da corrupção : uma avaliação exemplificativa a partir de estudos de casos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul / Carla Luana da Silva. – 2017.

171 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Administração pública. 2. Corrupção. 3. Ação popular. 4. Direito administrativo. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

CDD-Dóris: 341.4622

Carla Luana da Silva

**A AÇÃO POPULAR ENQUANTO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO: UMA  
AVALIAÇÃO EXEMPLIFICATIVA A PARTIR DE ESTUDOS DE CASOS DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul  
2017

Carla Luana da Silva

**A AÇÃO POPULAR ENQUANTO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO: UMA  
AVALIAÇÃO EXEMPLIFICATIVA A PARTIR DE ESTUDOS DE CASOS DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas- na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Doutor Rogério Gesta Leal  
Professor Orientador - UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Professor Examinador - UNISC

Dr. Nasciso Leandro Xavier Baez  
Professor Examinador – UNOESC

Santa Cruz do Sul

2017

*A todos os responsáveis por esta conquista: família, amigos, professores,  
em especial ao meu marido Alexandre Luis Schulz e a minha pequena  
sementinha Luiza Schulz.*

## AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Rogério Gesta Leal pelas suas orientações que permitiram que eu chegasse até aqui, mesmo pesquisando em torno de um tema novo para mim. Destaco a profunda admiração que fui construindo ao longo desses dois anos pelo professor, em face de sua competência profissional. Confesso que no início tive medo e receio de suas orientações, contudo, vi que eu, assim como os seus outros orientandos, fomos aqueles que mais estavam seguros para a concretização de nossas pesquisas, visto a tamanha organização e responsabilidade do professor.

À professora Dr.<sup>a</sup> Caroline Muller Bitencourt e ao professor Dr. Jorge Renato dos Reis que sempre terão minha admiração. Eles foram os responsáveis por eu poder conhecer esse mundo encantador que é o Mestrado, pois, por meio de seus estímulos contínuos, fazem com que os alunos conheçam desde a graduação o mundo da pesquisa, indo além da dogmática dos códigos.

À minha família que sempre compreendeu como o estudo é importante para mim. Mesmo não entendendo o que é o tal do Mestrado, sempre colaboraram para que eu pudesse seguir meus sonhos e planejamentos.

Ao meu marido Alexandre Luis Schulz, que é o responsável maior por essa conquista, por todo apoio que sempre me deu para seguir em frente. Tenho orgulho da pessoa que me tornei, e estou ciente de que o reflexo disso vem do seu caráter, visto todos os anos de convivência.

À minha sementinha Luiza Schulz, que mesmo eu dividindo minhas forças para escrever essa dissertação e as atividades do Mestrado, cresce saudável.

Às minhas amigas da graduação que sempre confiaram na minha capacidade, e em decorrência disso sempre me estimularam para que eu alcançasse meus objetivos.

Aos meus amigos de Mestrado que foram os responsáveis por tornar essa jornada mais especial ainda, e dos quais sentirei muita falta.

Aos bolsistas que eu pude ter prazer de compartilhar as horas de cumprimento de bolsa sempre com muita alegria.

À Universidade de Santa Cruz do Sul, e o apoio concedido aos meus estudos por meio do Programa CAPES – Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Agradeço ainda ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC, por meio dos professores, funcionários, colegas e amigos maravilhosos e humanos, que guardarei no coração.

A todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para que o sonho desta dificultosa missão se tornasse realidade. Muito obrigada!

*Ninguém pode construir em teu lugar as pontes que precisarás passar para atravessar o rio da vida. Ninguém, exceto tu, só tu. Existem, por certo, atalhos sem número, e pontes, e semideuses que se oferecerão para levar-te além do rio, mas isso te custaria a tua própria pessoa: tu te hipotecarias e te perderias. Existe no mundo um único caminho por onde só tu podes passar. Aonde leva? Não perguntes, siga-o!*

(NIETZSCHE, F. *Assim Falava Zaratustra*)

## RESUMO

Essa dissertação tem como tema central a Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública no enfrentamento da corrupção. Esse tema é delimitado tendo em vista a abertura à cidadania presente no Estado Democrático de Direito a partir da Constituição Federal de 1988. O problema proposto girou em torno de analisar a Ação Popular como controle social da Administração Pública em face da corrupção, perquirindo suas consequências práticas, e a demanda de utilização pelos seus legitimados ativos. Depreende-se que quanto às consequências quer se relacionar as ações com efeitos de sentença procedente, anulando ou desconstituindo atos e condenando responsáveis numa análise qualitativa, e, quanto à demanda de utilização quer se relacionar também o número de ações intentadas ao Poder Judiciário em uma análise quantitativa. Assim, o objetivo geral é analisar como a Ação Popular se constitui como forma de enfrentamento da corrupção, verificando, deste modo, suas consequências práticas, e sua demanda de utilização, tendo em vista o viés de participação política do cidadão na chamada Constituição Cidadã, e o contexto para sua concretização. O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo, partindo de uma visão geral quanto às práticas corruptivas e os meios de controle a esses desvios, em específico o controle da Administração Pública, até chegar à visão particular quanto ao controle social em termos de Ação Popular, observando, por meio de pesquisas jurisprudências, seus efeitos e demanda de sua utilização. Portanto, tem-se como método de procedimento primeiramente o método analítico e posteriormente, o método de estudo de caso. Nos estudos de casos foi utilizada como fonte de pesquisa a jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul. Para a seleção das ações na análise qualitativa não se usou de parâmetros temporais, pois se optou pela observação daquelas que mostram resultados visivelmente concretos de consequências práticas em face da corrupção; e numa análise quantitativa considerou-se o período de junho de 2013 a maio de 2017. Esse, para melhor agregação de números é dividido em quatro partes e análises: 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014; 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015; 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016; e 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017. Selecionou-se a opção pesquisa de jurisprudência, e depois busca avançada. Quanto ao preenchimento dos campos de busca, digitou-se: no campo destinado a

palavras-chave: ação popular (entre aspas); Órgão Julgador: Todos; Relator: Todos; pesquisa por Ementa; Seção: Todas; Tipo de Processo: Todos; Número: nenhum; Comarca de Origem: nenhuma; Data de publicação: nenhuma; Data de julgamento: modificada a cada parte da pesquisa. No campo Procurar resultados: Sem as palavras: nenhuma; Com a expressão: nenhuma; Com qualquer uma das palavras: nenhuma; Sem as palavras: nenhuma; Expressão na busca livre: ação e popular; Classificar: por data decrescente; Buscar. Foi adotado como técnica a documentação indireta, com consulta a fontes bibliográficas, bem como, pesquisas em *sites*, especificamente no *site* do Tribunal do estado. Como justificativa, refere-se que a corrupção está entre os maiores problemas da sociedade, tanto no nível privado como público, por esse fato, torna-se cada vez mais relevante a participação ativa do cidadão focando na tentativa de eliminá-la, visto que interesses públicos estão em jogo. Os resultados obtidos foram os seguintes: a Ação Popular é um instrumento de controle social com consequências práticas no enfrentamento da corrupção. Embora isso ocorra, não está tendo grande demanda de utilização; e, das vezes em que é utilizada, resguarda interesses estratégicos políticos, muitas vezes desvirtuando-a. Dessa forma, entendeu-se por efetivar formas de tornar esse instrumento mais demandado, entendendo que a cidadania ativa no Estado Democrático de Direito torna a Ação Popular com ainda mais relevo.

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

## RESUMEN

Esa disertación tiene como tema central la Acción Popular como medio de control social de la Administración Pública en el enfrentamiento de la corrupción. Ese tema es delimitado en virtud a la apertura a la ciudadanía presente en el Estado Democrático de Derecho, a partir de la Constitución Federal de 1988. El problema propuesto se desarrolla en torno de analizar la Acción Popular cómo control social de la Administración Pública frente a la corrupción, observando sus consecuencias prácticas, y la demanda de utilización por sus legitimados activos. Se depende que, cuanto a las consecuencias, se quiere relacionar las acciones con los efectos de sentencia procedente, anulando o retirando actos y condenando responsables en un análisis cualitativo y, cuanto a la demanda de utilización; quiere relacionarse también el número de acciones intentadas al Poder Judicial en un análisis cuantitativo. Así, el objetivo general es analizar cómo la Acción Popular se constituyó como forma de enfrentamiento de la corrupción, verificando, de este modo, sus consecuencias prácticas, y su demanda de utilización, teniendo en cuenta el bias de participación política del ciudadano en la llamada Constitución Ciudadana y el contexto para su concretización. El método de abordaje utilizado fue el hipotético-deductivo, detrás de una visión general cuanto a las prácticas corruptivas y los medios de control a esos desvíos, en específico el control de la Administración Pública, observando, por medio de pesquisas jurisprudencias, sus efectos y demanda de su utilización. Por lo tanto, se tiene como método de procedimiento primeramente el método analítico y posteriormente, el método de estudio de caso. En los estudios de casos fue utilizada como fuente de pesquisa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la provincia de Rio Grande del Sur. Para la selección de las acciones en el análisis cualitativo no se usó de parámetros temporales, pues se optó por la observación de aquellas que muestran resultados visiblemente concretos de consecuencias prácticas frente a la corrupción; y en un análisis cuantitativo se consideró el período de junio de 2013 a mayo de 2017. Ese, para mejor agregación de números es dividido en cuatro partes y análisis: 1º de junio de 2013 a 31 de mayo de 2014; 1º de junio de 2014 a 31 de mayo de 2015; 1º de junio de 2015 a 31 de mayo de 2016; y 1º de junio de 2016 a 31 de mayo de 2017. Se seleccionó la opción pesquisa de jurisprudencia, y después busca avanzada. Cuanto al cumplimiento de los campos de busca, se digitó: en el campo destinado la palabra-clave: acción popular (entre comillas); Órgano Julgador:

Todos; Relator: Todos; pesquisa por Resumen; Sección: Todas; Tipo de Proceso: Todos; Número: ninguno; Comarca de Origen: ninguna; Fecha de publicación: ninguna; Fecha de juicio: modificada a cada parte de la pesquisa. En el campo Buscar resultados: Sin las palabras: ninguna; Con la expresión: ninguna; Con cualquier una de las palabras: ninguna; Sin las palabras: ninguna; Expresión en la busca libre: acción y popular; Clasificar: por fecha decreciente; Buscar. Fue adoptado como técnica la documentación indirecta, con consulta a fuentes bibliográficas, bien como, pesquisas en sitios, específicamente el sitio del Tribunal de la provincia. Como justificativa, se refiere que la corrupción está entre los más grandes problemas de la sociedad, tanto en el nivel privado como público, por ese facto, se torna cada vez más relevante la participación activa del ciudadano enfocando la tentativa de eliminar a ella, visto que intereses públicos están en juego. Los resultados obtenidos fueron los siguientes: la Acción Popular es un instrumento de control social con consecuencias prácticas en el enfrentamiento de la corrupción. Aunque eso ocurra, no está teniendo grande demanda de utilización; y de las veces en que es utilizada, reguarda intereses estratégicos políticos, muchas veces desvirtuándola. De esa forma, se entendió por efectividad formas de tornar ese instrumento más demandado, entendiendo que la ciudadanía activa en el Estado Democrático de Derecho releva aún más la Acción Popular.

**Palabras-clave:** Acción popular; Administración Pública; Control Social; Corrupción.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Índice de Corrupção no Brasil	42
Gráfico 1 –	Qualificação das ações improcedentes	136
Gráfico 2 –	Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas	137
Gráfico 3 –	Qualificação das ações improcedentes	139
Gráfico 4 –	Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas	139
Gráfico 5 –	Qualificação das ações improcedentes	141
Gráfico 6 –	Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas	141
Gráfico 7 –	Qualificação das ações improcedentes	143
Gráfico 8 –	Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas	144
Gráfico 9 –	Autores das Ações populares	145
Gráfico 10 –	Autores das Ações Populares improcedentes	146
Gráfico 11 –	Total de Ações e Ações Populares como controle social da Administração Pública	149

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA CORRUPÇÃO ENQUANTO FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL.....</b>	<b>21</b>
2.1	Identificando o conceito, características, classificações e efeitos: atributos da complexidade da corrupção como fenômeno social e político.....	23
2.2	A corrupção como fenômeno político e social no Brasil: breve perspectiva histórica.....	44
2.2.1	Dos escândalos da corrupção na história brasileira: alguns aspectos de identificação.....	51
2.3	Marcos normativos nacionais e internacionais sobre a corrupção.....	57
<b>3</b>	<b>O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO CONTROLE INSTITUCIONAL AO SOCIAL.....</b>	<b>65</b>
3.1	Estruturando o conceito de Administração Pública e o conceito de controle da Administração Pública.....	71
3.2	O controle interno da Administração Pública.....	79
3.3	O controle externo da Administração Pública.....	88
3.4	Deslindes do controle social da Administração Pública.....	96
<b>4</b>	<b>A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DA CORRUPÇÃO: ESTUDOS DE CASO.....</b>	<b>109</b>
4.1	Formalidades e especificações processuais importantes a serem consideradas do instrumento da Ação Popular.....	118
4.2	Consequências práticas e demanda de utilização da Ação Popular como controle da Administração Pública em face da corrupção: uma análise exemplificativa a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul.....	127
4.2.1	Período de 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014.....	135
4.2.2	Período de 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015.....	138

4.2.3	Período de 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016.....	140
4.2.4	Período de 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017.....	142
4.3	O que a análise dos períodos pesquisados pode refletir?.....	147
5	CONCLUSÃO.....	153
	REFERÊNCIAS.....	164

## 1 INTRODUÇÃO

Martin Luther King, pensador americano, menciona em uma frase de impacto sua preocupação com as feições da sociedade, aduzindo que esta não se centra no grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética, o que o preocupa é o silêncio dos bons. Decorre desse pensamento o fato de que a sociedade brasileira mostra sua indignação com os rumos atuais do Estado, contudo, sua inércia é maior que os problemas que prejudicam o desenvolvimento do país.

Pode-se dizer que, hoje, um dos maiores entraves do Estado é a corrupção. Os problemas visivelmente causados tornam-se apenas parte dos diversos prejuízos que ela tende a ocasionar. O reflexo dos seus efeitos atinge as mais variadas esferas, e mesmo que não importe para muitos, ela acaba afetando cada membro da sociedade, seja de modo direto ou indireto. Certamente os mais necessitados acabam sentindo mais fortemente seus impactos. O viés de uma sociedade solidária, como preceitua a Constituição Federal de 1988, é deixado de lado, e o resultado é que a sociedade acaba tolerando a participação da corrupção na história, com seus inúmeros malefícios.

Uma introdução, por mais simples que pareça, carrega o grande compromisso de dar ao leitor os aportes necessários a uma primeira impressão sobre o texto a ser desenvolvido. Ela é o convite à leitura da pesquisa, e por essa razão, deve conquistar o leitor deixando-o ciente do que encontrará nas próximas páginas. Entendendo esse compromisso, de pronto indica-se que essa pesquisa visa desenvolver a sensibilização de que um acionamento do direito de cidadania insculpido na Constituição tem imensa importância para a mudança da realidade social. Dessa forma, resulta a reflexão de como eu-cidadão estou contribuindo para melhorar a situação do país, frente os inúmeros instrumentos existentes no Estado Democrático de Direito.

Assim sendo, o tema central escolhido ao trabalho gira em torno da Ação Popular, instrumento de controle social da Administração Pública que possibilita ao cidadão provocar a atividade jurisdicional em busca da proteção de interesses coletivos, nesse sentido, servindo como mecanismo de enfrentamento à corrupção. Em sua delimitação, toma-se como referência o aspecto de participação política do

cidadão, no uso e gozo dos seus direitos de cidadania no Estado Democrático de Direito, tendo em vista a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Considerando a Ação Popular e sua operacionalização numa perspectiva democrática na concretização dos valores e dos direitos fundamentais, o presente estudo constitui reflexo de uma questão fundamental para o Direito, para o Estado e para a Sociedade. Nesse sentido, vai ao encontro do objetivo do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas.

Igualmente, há de se salientar que a escolha pelo tema encontra-se plenamente ancorada nas linhas de pesquisa que embasam o curso, notadamente no que diz respeito à linha de Constitucionalismo Contemporâneo. Essa tem como elementos centrais desenvolver a compreensão do fenômeno constitucional em seu aspecto de consolidação jurídica de garantias próprias de uma sociedade altamente complexa, em razão da pluralidade normativa que lhe é própria.

Contrapondo agora com a linha de pesquisa do professor orientador sobre *Estado, Administração Pública e Sociedade*, na linha de Patologias Corruptivas, vê-se que o trabalho a ser desenvolvido segue os objetivos daquela, quais sejam, o estudo dos elementos teóricos e pragmáticos constitutivos da corrupção como fenômeno social e institucional, verificando em que medida se pode construir mecanismos e ferramentas ao seu combate e prevenção.

Considerando o direito de participação política do cidadão na chamada Constituição Cidadã, e o contexto para sua concretização, é o intuito deste trabalho responder o problema investigativo de analisar a Ação Popular como controle social da Administração Pública em face da corrupção, perquirindo suas consequências práticas, e a demanda de utilização pelos seus legitimados ativos.

É importante pactuar nessa parte introdutória, que se considerará as consequências práticas visando demonstrar os efeitos de sentença das Ações intentadas que foram procedentes, e se constituíram como instrumento de enfrentamento da corrupção. Nesse sentido, fala-se na ideia de condenação dos responsáveis, desconstituição dos atos lesivos, restituição dos danos ao erário, dentre outras consequências relevantes no enfrentamento de uma corrupção desenfreada, referindo-se aos impactos esperados. No que tange a utilização, quer se referir e analisar o número de ações intentadas no Poder Judiciário.

Hipoteticamente entende-se que a Ação Popular configura um mecanismo de controle da Administração Pública, sendo disposta, como um controle social. Nesse contexto, demonstra ser como um importante instrumento de combate de práticas corruptivas. Visando tal entendimento, percebe-se que há consequências práticas desse instituto quando acionado, contudo, ao mesmo passo, vê-se a baixa demanda de sua utilização. Baixa demanda essa que se deve a diversos fatores, podendo-se situar desde a má informação da existência do instituto, a falta de condições de participação mais efetiva, os custos que a envolvem, até o desinteresse do cidadão em participar na fiscalização da tutela de bens do interesse público.

Com o intuito de obter resposta ao problema apresentado, tem-se como objetivo geral analisar a Ação Popular introduzindo-a nos meios de controle da Administração Pública, especificamente, como controle social. Isso considerando, então, o direito à participação política do cidadão no uso e gozo dos seus direitos de cidadania no enfrentamento a um dos maiores problemas que assola o país. Nesse sentido, avaliam-se as consequências práticas e demanda de sua utilização por meio da provocação da atividade jurisdicional, visando à preservação da probidade, eficiência e moralidade na gestão da coisa pública, e bem assim à tutela do meio ambiente e do patrimônio público.

Para formar essas ligações, o primeiro objetivo específico é demarcar elementos políticos e sociais que constituem o fenômeno da corrupção; em um segundo momento, objetiva-se identificar mecanismos existentes de combate a ela, voltando-se para a figura do controle da Administração Pública, passando pelos controles institucionais até chegar ao controle social exercido por meio da Ação Popular; por fim, um terceiro objetivo específico é analisar a partir da abertura a cidadania dada pela Constituição Federal de 1988, em que medida a Ação Popular torna-se relevante para o enfrentamento de práticas corruptivas, bem como, suas consequências práticas e a demanda de sua utilização.

Logicamente deve-se apresentar a justificativa que levou a análise do tema. Nesse sentido, é evidente que há de se concluir atualmente que os índices de corrupção estão cada vez mais elevados tanto a nível nacional como internacional. A esse problema mundial, torna-se cada vez mais relevante a necessidade de cooperação da sociedade como um todo no enfrentamento dessas práticas. Essa cooperação pode e deve ser concretizada através da participação ativa do cidadão,

com o intuito de surtir efeitos positivos. Nesse sentido, é de suma importância trabalhar com mecanismos que busquem o eficaz controle à corrupção.

É nesse cenário que se encontra a presença do instituto da Ação Popular, como mecanismo de controle da Administração Pública. Essa, por sua vez, estará vinculada à defesa dos direitos de cidadania, e à participação política do cidadão, como mencionado anteriormente. Sob esse viés, é que se entende possuir consequências práticas no enfrentamento a um dos maiores problemas enfrentado pelo povo brasileiro, a corrupção, contudo, mesmo tendo relevância ainda seria baixa sua demanda de utilização, tendo em vista os diversos empecilhos para a concretização do controle social.

Para tanto se utiliza do método de abordagem hipotético-dedutivo, do qual se partirá de uma visão geral quanto às práticas corruptivas e os meios de controle a esses desvios, em específico o controle da Administração Pública, até chegar à visão particular quanto ao controle social em termos de Ação Popular; observando, através de pesquisas jurisprudências, as consequências práticas e a demanda de sua utilização pelos seus legitimados ativos. Desse modo, tem-se como método de procedimento primeiramente o método analítico e posteriormente, o método de estudo de caso.

A fim de alcançar a resposta ao problema da pesquisa, será adotado como técnica a documentação indireta, com consulta a fontes bibliográficas, tais como publicações avulsas, jornais, revistas relacionadas à área, livros, periódicos de jurisprudência, dentre outros, bem como, pesquisas em *sites*. Especificamente há a necessidade de explicar que na aferição tanto das consequências práticas e demanda de utilização da Ação Popular a pesquisa utilizará da jurisprudência do *site* do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, visto que essa ação é um instrumento de provocação da atividade jurisdicional.

Numa análise qualitativa não se usará de parâmetros temporais, pois apenas mostram-se resultados visivelmente concretos das consequências práticas da ação, e numa análise quantitativa utilizar-se-á o período de junho de 2013 a maio de 2017. Esse, para melhor agregação de números será dividido em quatro partes e análises: 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014; 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015; 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016; e 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017. Utiliza-se da opção pesquisa de jurisprudência, e depois busca avançada. Quanto ao preenchimento dos campos de busca, digita-se: no campo

destinado a palavras-chave: ação popular (entre aspas); Órgão Julgador: Todos; Relator: Todos; pesquisa por Ementa; Seção: Todas; Tipo de Processo: Todos; Número: nenhum; Comarca de Origem: nenhuma; Data de publicação: nenhuma; Data de julgamento: modificada a cada parte da pesquisa. No campo Procurar resultados: Sem as palavras: nenhuma; Com a expressão: nenhuma; Com qualquer uma das palavras: nenhuma; Sem as palavras: nenhuma; Expressão na busca livre: ação e popular; Classificar: por data decrescente; Buscar.

Todo esse referencial será essencial para as ligações realizadas da corrupção com o controle; do controle com o controle da Administração Pública; do controle da Administração Pública com o controle social; do controle social pelo cidadão com a Ação Popular; e, por fim, a Ação Popular com a análise dos estudos de casos jurisprudenciais, observando suas consequências práticas e demanda de utilização com o assunto de início, a corrupção.

É importante mencionar que a estrutura do trabalho é desenvolvida em três capítulos de pesquisa. O primeiro capítulo centrará na realização do estudo da corrupção como fenômeno social e político, tentando esclarecer a complexidade que lhe é própria. Identifica-se o conceito, características, classificações e efeitos da corrupção como fenômeno social e político; uma breve perspectiva histórica a respeito de seu surgimento e desenvolvimento, bem como, os escândalos da corrupção na história brasileira; e, os marcos normativos nacionais e internacionais que se pode obter na regulamentação da corrupção.

No segundo capítulo, delineiam-se as formas de controle da Administração Pública que servirão como meio de enfrentamento ao controle da corrupção. Nesse, trabalha-se com o conceito de Administração Pública, bem como, o conceito de controle dos seus atos; por essa razão trata-se do controle interno, do controle externo, e os deslindes do controle social da Administração Pública, observando nesse cenário, a presença do instrumento da Ação Popular.

E, o terceiro capítulo buscará a análise da Ação Popular considerando-a como instrumento democrático de controle social em face da corrupção. No caso, objetiva-se trazer formalidades e especificações processuais importantes a serem consideradas desse instrumento; as consequências práticas e demanda de utilização da Ação Popular como controle da Administração Pública em face da corrupção, realizando uma análise exemplificativa a partir da jurisprudência do

Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul; e o que a análise dos períodos pesquisados pode refletir.

Enfim, espera-se com essas primeiras menções atrair a leitura que vem a seguir.

## 2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA CORRUPÇÃO ENQUANTO FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL

O fenômeno da corrupção é um entrave para a sociedade. Oscilando em períodos de menor ou maior visibilidade, ela se constitui um fenômeno que sempre esteve presente. Por essa capacidade de continuidade no tempo, os esforços no estudo de seus elementos sempre estarão em voga. A ideia de conhecer os elementos constitutivos da corrupção faz aumentar ainda mais a percepção de que é urgente a necessidade de uma mudança cultural, estrutural, política, aumentando a preocupação com tema e com os reflexos estrondosos que gera.

Seja no âmbito privado ou no âmbito público, em grandes desvios de dinheiro por aqueles que detêm o poder, ou em uma simples rescisão contratual de trabalho forjada, o famoso *acordo*, buscando a compensação de um ganho privado, a corrupção se torna latente na sociedade. Desde os simples atos até os mais complexos, não há dúvidas de que se constitui um fenômeno social e, pela inicial inexistência de limites rígidos entre o público e privado, acabou se tornando um fenômeno político.

Sendo entendida como um fenômeno complexo, a corrupção pode ser abordada sobre várias perspectivas, nesse sentido, com o intuito de discorrer sobre ela e alcançar os objetivos propostos de entender o porquê a Ação Popular se constituirá como ferramenta para seu enfrentamento, à intenção é observá-la enquanto fenômeno político e social. Todavia, registre-se que todos os outros campos de conhecimento e abordagens discorridos acerca do tema acabam por se entrelaçar em uma relação de complementariedade, razão pela qual guardam importância para quaisquer construções realizadas em torno do assunto.

Olhar a corrupção como fenômeno político requer uma análise dos círculos que envolvem a administração da máquina pública, abrangendo aqueles que detêm o exercício do poder político, sua administração e manutenção, com a responsabilidade designada de executar as atribuições constitucionais, e conseqüentemente, a busca do interesse público.

Por ora, as relações que se estabelecem entre representantes e representados, administradores e administrados, eleito e eleitor são dirigidas pela política, que se ocupará da gestão de interesses alheios. Esses não podem ser exercidos com a intensão de atender exclusiva e predominantemente interesses

pessoais e individuais, é aí que a corrupção surge como objeto de preocupação (FRIEDRICH, 2014).

A corrupção, sendo entendida como endêmica no sistema brasileiro, cria as mais diversas dificuldades para o desenvolvimento do país. Nessa perspectiva, no estágio de democratização do Brasil, a corrupção dos agentes públicos e das próprias instituições se coloca na posição de um dos maiores desafios para a ampliação da legitimidade e qualidade da democracia (AVRITZER, 2011).

A formação da gestão política, sem dúvidas, deveria buscar ações e resultados universalizáveis, não se restringindo à garantia somente de condições mínimas de existência para o cidadão. O que acaba ocorrendo são entraves que a desviam dessa finalidade, e hoje se pode afirmar que o maior deles é a corrupção. Nesse sentido, constrói-se o entendimento que o uso inadequado desse poder político acaba por configurar a corrupção como um comportamento anômalo ou patológico.

No campo das ciências biológicas, patologia é considerada o estudo das alterações estruturais, bioquímicas e funcionais nas células, tecidos e órgãos, com o objetivo de buscar os mecanismos responsáveis pelos sinais e os sintomas das doenças. De origem grega, a palavra *patologia* significaria o *estudo da doença*, ramificando tem-se *Pathos* igual à *doença*, e *Logos* igual a *estudo*. Contudo, é importante observar que *patologia* também pode ser utilizada como sinônimo de doença ([www.significados.com.br](http://www.significados.com.br)).

Associando os temas nos estudos políticos, econômicos, criminológicos e sociológicos que se fazem em torno da corrupção, ela também é compreendida como uma patologia, nesse caso, uma patologia social (LOPES, 2011). Sua descrição pode perfeitamente comportar a ideia de uma doença ou um comportamento anormal da sociedade, por isso, não se pode dissociar a ideia de entendê-la como fenômeno social.

Ao observar a corrupção como patologia social, surge à necessidade permanente de aprimoramento das instituições públicas, privadas e, principalmente, do tecido social para combater esse entrave. Isso porque, ela traria como atributo duas características que acompanham esse conceito, uma constituída na sua habilidade de ser mutável, e outra, sua a capacidade de envolver diversas formas em constante aprimoramento (LEAL, 2013).

Por essa expansão de fenômenos complexos e diversificados, o principal meio repressivo utilizado até então para o seu enfrentamento, o Código Penal, acaba por

ficar com suas matérias fragilizadas. Assim, Lopes (2011) já previa que tão somente as respostas trazidas nesse, não teriam sido suficientemente capazes de perceber e tratar a corrupção. Mas o que, então, ajudaria no tratamento dessa doença?

Por essas e outras razões adiante descritas, já se compreende a importância sobre o estudo da corrupção. Livros, notícias, artigos, leis, projetos formam um somatório essencial das saídas que se buscam no intuito de eliminar esse entrave, e o estudo proposto pretende, na medida no possível, contribuir para um reflexo de mobilização da sociedade na utilização dos instrumentos que detém para tanto.

Levando em consideração esses aspectos, já se pode perceber o quão complexo é esse tema, o que torna importante, conseqüentemente, desmembrar os elementos que constitui a corrupção como fenômeno social e político.

## **2.1 Identificando o conceito, características, classificações e efeitos: atributos da complexidade da corrupção como fenômeno social e político**

Sabendo que conceituar corrupção não é tarefa simples, como de praxe, começa-se a entender o que vem a significar o termo. A palavra corrupção tem suas raízes no latim *corruptio*, girando em torno da ideia de corromper, logo, corromper ramifica-se em decomposição, putrefação, desmoralização, suborno. Assim corromper, grosso modo, pode ser considerado como influenciar a conduta de alguém por meio da oferta de vantagem ou recompensa tendo em vista a intensão de obter uma prestação indevida desse sujeito, de interesse do próprio agente corruptor ou de terceiro.

Tanto pelo Dicionário do Houaiss da Língua Portuguesa, como pelo Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa, corrupção pode significar a deterioração, decomposição física e orgânica de algo, ou putrefação, bem como, a modificação, adulteração das características originais de algo; ou mesmo, a degradação moral de indivíduos e instituições. Nesses casos, mostra-se uma ampla gama de possibilidades conceituais (LEAL, 2013).

É interessante a análise que Starling (2012) faz ao dizer que a palavra corrupção contempla dois movimentos com conseqüências consideráveis: primeiro algo que se quebra em um vínculo; e segundo algo se degrada no momento dessa ruptura. Por conseguinte, quebra-se o princípio da confiança que é o elo que permite

ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país, e ainda, degrada-se o sentido do público.

Como discorrido no início deste trabalho, a corrupção torna-se uma questão complexa. Para entender essa complexidade, muitas áreas de conhecimento têm se debruçado sobre o tema, assim, já parte-se da ideia de que são múltiplas as formas de abordagem e observação na busca da compreensão desse fenômeno. Nessa perspectiva, Leal (2013, p. 80) também preceitua que “[...] a corrupção em termos de delimitação conceitual se afigura como um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos causais, tratada por diversos campos do conhecimento”. Todos esses campos discorrendo acerca do tema, acabam por se entrelaçar em uma relação de complementariedade, e possibilitam as construções realizadas em torno do assunto.

É importante lembrar que até o início da década de 80, as pesquisas científicas que se fizeram sobre o tema estavam sendo debatidas na área da sociologia, do direito criminal, da história e da ciência política. Foi somente após essa década que novas pesquisas foram realizadas trazendo o estudo da corrupção sobre os olhos da economia, e os reais efeitos decorrentes daí.

A constatação de que a fraude e o desvio de recursos públicos devem ser combatidos não apenas porque são reprováveis do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos que produzem, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combater a corrupção tendo em vista interesses reais e efetivos, relacionados à obtenção de vantagens econômicas para os países e para o setor empresarial (FURTADO, 2015, p. 23).

É possível esclarecer que, até então, o foco que se dava pelas áreas que se propunham a estudar o tema da corrupção a consideravam como algo fora dos princípios e dos padrões éticos, onde ela era um problema exclusivo do setor público. Igualmente, o tema não interessava para a economia, por muitas vezes a corrupção era até benéfica na obtenção de certos benefícios. Contudo, essa visão começou a mudar devido ao grande impacto que a corrupção estava causando às economias dos países, e às próprias empresas que já não suportavam mais os grandes impactos negativos gerados.

Assim, diz Furtado (2015) que a década de 1990 foi o marco de explosão de trabalhos científicos envolvendo a economia, como os realizados pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Na verdade, esse grande interesse

deveu-se a comunicação que começara a predominar internacionalmente, trazendo uma integração do internacional com o regional por meio da globalização. Esses acontecimentos exigiram dos países maior transparência, e por consequência, a implantação de reformas nas suas estruturas econômicas e administrativas.

A complexidade em torno da corrupção vai gerar também a consequência de não haver uma definição segura acerca desse fenômeno. Friedrich (2014) exemplifica que se pode entender como manifestação da corrupção tanto a apropriação indevida de recursos públicos, ou desobediência a dispositivos legais, onde a lei descreve as condutas corruptas, como, entender como corrupção qualquer ato que atente contra a moralidade pública. Nesse sentido, não há na tradição do pensamento político ocidental, consenso sobre o que vem a ser a corrupção, muito menos uma Teoria Política da Corrupção (FILGUEIRAS, 2012).

Filgueiras (2012), então orienta, que o que existe são diferentes abordagens sobre tema, considerando determinados marcos teóricos e filosóficos. Apontam-se, dessa forma, algumas teorias políticas que surgiram no século 20 e suas contribuições, são: a Teoria da Modernização, que considera a corrupção no âmbito da sociedade capitalista, responsável pelas disfunções das instituições políticas; e a Teoria da Escolha Racional, que identifica a corrupção em relação ao tipo de relação existente entre setor público e privado, notadamente, no que diz respeito com a adoção de cultura desenvolvida nos costumes que a reproduzem, os quais, por sua vez, têm natureza política destacada.

Estando a corrupção cada vez mais impregnada no sistema político brasileiro, surgem também concepções e teorias relacionadas com a ideia de naturalidade, ou mesmo de inevitabilidade da corrupção (AVRITZER, 2011). Alguns estudiosos vão ligar a presença da corrupção no sistema brasileiro como algo natural, ou seja, apresentada como uma consequência natural da sociabilidade humana. Nesse caso, fatores ligados à herança ibérica marcarão a sociedade, principalmente, a relação que se constitui entre público e privado, gerando efeitos em todo o desenvolvimento político de forma unívoca, onde a corrupção torna-se algo inevitável. Contudo, essa visão também estaria equivocada.

Mesmo entendendo a importância das contribuições de todas essas teorias, há de se considerar as críticas que as circundam, como o fato dessas desconsiderarem a dimensão dos valores e traços culturais em torno da corrupção (FILGUEIRAS, 2012).

Historicamente, a ideia de corrupção sempre esteve associada à participação do Estado e à atuação criminosa dos agentes públicos, ou, com as condutas descritas nos tipos penais dos crimes contra a Administração Pública (FURTADO, 2015). Essa se dava numa associação com o Direito Penal, onde somente as condutas descritas nos tipos penais poderiam caracterizar-se como corruptas. Lopes (2011) refere que o conceito jurídico-penal atribuído aos vários tipos de crime de corrupção sofreu limitações operativas que já não responderiam de forma adequada à resolução de vários fenômenos patológicos, razão pela qual ocorreu uma expansão gradual do conceito de corrupção. Pode-se dizer então que também:

[...] a expansão extraterritorial dos fenômenos da corrupção e a globalização dos comportamentos corruptivos levou a internacionalização do tipo criminal <<corrupção>>, nas suas variadas tipificações, no sentido de se procurar encontrar uma matriz comum que permitisse o funcionamento mínimo dos sistemas formais de controlo nos vários países. Daí que se tenha pretendido chegar a alguns consensos mínimos com a padronização do tipo de crime de corrupção, sustentada em grandes pilares normativos que pretendem vincular os Estados (LOPES, 2011, p. 41, grifos originais).

É aí que sobressai o entendimento que o conceito revestindo a corrupção não possui seu fundamento somente nas atribuições descritas penalmente, isso devido ao fato da variação das diferentes formas de sua consolidação. Assim, inicia-se um longo debate de como conceituar a corrupção frente à evidência de ter se tornado um fenômeno de múltiplos fundamentos, trazendo consigo o que muitos autores chamam de caráter multifacetado.

Ao encontro disso, Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) orientam em considerar essas condutas corruptivas como extremamente complexas, considerando o fato de ser difícil encontrar uma definição ou conceito condizente a todas as possibilidades que o vocábulo pode proporcionar. Nessa lógica, é que se fala apenas em diferentes abordagens desse problema de acordo com fins normativos especificados em conceitos e categorias (FILGUEIRAS, 2012).

Furtado (2015) aduz que há uma impossibilidade de definição das formas instrumentais dos atos corruptivos. Há dúvidas na delimitação do seu âmbito de atuação, sendo exclusivamente público ou privado, ou até mesmo o fato de que o fenômeno da corrupção ultrapassa o meio jurídico ao atingir e mobilizar outros meios como a sociologia, a política, as relações transnacionais. Todos esses fatos impossibilitam um conceito acabado de corrupção.

Isso também ocorre em termos práticos, pois o conceito de corrupção é amplo. Fala-se em práticas de suborno e de propina, apropriação indébita, fraude, ou, qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público, casos de nepotismo, tráfico de influência, extorsão, utilização de informação privilegiada para fins pessoais, e a compra e venda de sentenças judiciais, entre muitas outras práticas (UNODC, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)).

Ribeiro (2000) ressalta que o entendimento sobre o tema da corrupção não leva em consideração apenas sua definição legal, mas sim, sua definição ética. Para ele, corrupção consiste naquilo de mais contrário ao bem comum e à coisa pública. Por esse fato, se enquadra na mesma família trafegar pelo acostamento, furar a fila, passar na frente dos outros, muitas ações às vezes proibidas por lei, outras não. O autor lembra que não há corrupção sem uma cultura da corrupção, pois, no seu entorno gira níveis de aceitação tanto social como institucional. Essa cultura cresce nos costumes que a reproduzem.

Não obstante, “[...] não se pode falar em corrupção por essência, porque ela sempre se mede relativamente a determinados padrões, operando contra certos parâmetros comportamentais, éticos e morais, em relação à coisa pública” (LEAL, 2013, p. 83). Dessa forma, compreende-se insuficiente apreensão do fenômeno da corrupção que não considera a soma da natureza cultural, política, econômica, ideológica, dentre outras.

O que se aponta da doutrina das inúmeras tentativas de definição da corrupção é, segundo a identificação de Furtado (2015), a existência de três diferentes aspectos, como primeiro, a ideia de desvio de função dos servidores públicos; em segundo, os meios anormais de intermediação econômica objetivando o caráter economicista, e terceiro, a corrupção em razão do interesse público. Dessa forma, concluiu-se para um conceito amplo de corrupção.

A partir desse conceito amplo, para instrumentalizar o uso do termo da corrupção, podem-se definir características para sua identificação ou do que seria um ato corrupto. Para Furtado (2015), essa constatação permite reconhecer a ocorrência desse fenômeno em diferentes âmbitos da sociedade.

Desse modo, em primeiro lugar, um ato corrupto importa um abuso de posição, uma transgressão das regras de conduta acerca do exercício de uma função ou cargo; em segundo, um ato corrupto requer a violação de um dever previsto em um sistema normativo que sirva de referência; em terceiro, os atos corruptos estão

sempre vinculados à expectativa de obtenção de um benefício de natureza política, sexual, profissional, ou até mesmo promessa futura; e, por quarto, pode ainda ser apontado como característica o fato da corrupção estar revestida de sigilo, por isso que se insurge como medida preventiva a questão da transparência. Todas essas características são essenciais na abordagem que se constrói da corrupção como fenômeno social e político.

Por conseguinte, muitas já são as premissas que se depreendem da análise realizada até aqui. Todas elas decorrentes da complexidade em torno da corrupção. Além dessas, cabe também pesquisar os tipos de corrupção envolvendo a sociedade dentro do que se pode perquirir, visto seu conceito amplo. Leal (2013) questiona, então, se é possível diferenciar corrupção gerada para ganhos privados e ganhos públicos, bem como, corrupção provocada pelo setor privado e pelo setor público. Nessa lógica, é que explica sua concepção de que a corrupção precisa ser tratada de forma ampla. Entende-se que esse fenômeno não pode e nem deve ser restringido somente a ilicitudes, ou a problemas exclusivamente jurídicos. Como exemplo, podem-se observar as relações de produção de bens e serviços na iniciativa privada, onde tem se criado formas não oficiais de bonificação ou premiação de comportamentos e condutas profissionais, como se exemplifica pelo uso das gorjetas.

É interessante o conceito de corrupção abordado por uma perspectiva norte-americana apontado por Leal (2013, p. 16) ao destacar que comportamentos corruptivos causam grandes impactos nas instituições e nas relações sociais, como por exemplo:

(a) a situação dos médicos que cerram fileiras em não denunciar ou sequer testemunharem contra colegas seus que foram negligentes no tratamento da vida humana; (b) quando a polícia fabrica provas para serem usadas em processos; (c) quando determinados patrocinadores de atletas em competições importantes os estimulam e mesmo obrigam a consumir produtos fármacos proibidos para obterem melhores resultados; (d) o próprio tema do nepotismo, que não precisa ter contraprestação econômica – suborno – para se caracterizar; isto porque, em todos estes exemplos, o que se distingue é a quebra de confiança no sistema na medida em que procedimentos institucionais são solapados, a despeito de em tais situações não haver a configuração explícita ou ao menos tradicional do suborno propriamente dito.

Leal (2013) refere outros exemplos como situações de plágio acadêmico em que o plagiador objetiva o benefício da conclusão de um curso ou especialização, no intuito de se colocar melhor no mercado; o caso de um agente público que planta

provas, ou mesmo as fabrica de modo a torná-las incriminatórias nos ilícitos penais de alta reprovação social, como pedofilia ou estupro. Caso em que, não se objetiva qualquer vantagem econômica ou benefício pessoal, mas acaba-se por animar o senso de justiça com a conseqüente punição.

Pode-se dizer que uma das posições mais criticadas é a visão tradicional acerca de conceber a corrupção como aquela que deve envolver necessariamente a presença do Estado para que se qualifiquem os atos como corrutos, esquecendo-se da corrupção privada. Nesse caso, Furtado (2015, p. 30) aduz que “[...] somente o abuso ou o desvio no exercício das potestades públicas relacionadas à atividade econômica ou política dos poderes públicos e a sua utilização em benefício de interesses privados poderia suscitar o tema da corrupção”. Entretanto, nos dias mais atuais, reveste-se de caráter comum a verificação de uma corrupção privada. O que se depreende daí, é que tanto os desvios de interesses privados no setor privado, ou interesses públicos no setor público gerarão prejuízos a toda coletividade.

Nesse caso, os instrumentos e métodos utilizados no combate da corrupção devem ser utilizados nos dois meios. Pensando na corrupção privada, esses instrumentos devem ser buscados no próprio setor privado com atenção dos estudiosos do Direito Privado (FURTADO, 2015). Há de se ressaltar também que a discussão acerca dos atos privados no âmbito da corrupção não é questão pacífica entre os estudiosos do tema. Pode-se perceber, na verdade, que a tendência mundial já caminha para essa perspectiva. Nesse caso, Furtado (2013) cita como exemplo, a Convenção de Mérida, que propôs a criminalização do suborno no setor privado e a malversação, e também a criminalização de peculato de bens nesse setor.

É interessante a definição de Ribeiro (2000) ao tratar da corrupção cultural, aquela pequena, disseminada, mas que não é a única que existe. Diz que considera como corrupção cultural aquela que expressa uma cultura forte no país, baseada na busca pelo privilégio pessoal, somado a relação norteadada pelo favor. Nomina, ainda, esse tipo de corrupção como antirrepublicana, dissolvendo ou impedindo laços importantes, sendo visível a qualquer um.

Mas além da corrupção cultural, Ribeiro (2000) situa a corrupção estrutural, com poder de matar mais pessoas com seus reflexos. Essa se organiza sob a forma de complô para pilhar os cofres públicos, mal deixando rastros. Diz o autor que, ao

se dar atenção à corrupção visível, a cultural, se esquece da enorme dimensão da corrupção estrutural ou organizada. Exemplifica que um grande corrupto não usa cartão corporativo, nem gasta dinheiro da Câmara com a faxineira. Para que vai se expor com migalhas? Ele ataca somas enormes. E só pode ser pego com dificuldade (RIBEIRO, 2000).

Além de entender a corrupção pública, privada, cultural ou estrutural, pode-se ainda separar outras nomenclaturas de corrupção existentes. Tipifica e explica Nascimento (2014) quanto as suas pesquisas considerando uma corrupção chamada como esporádica, sistêmica, política e burocrática. A corrupção esporádica ou individual consistirá naquela que ocorrerá de forma irregular, nessa perspectiva, por meio da drenagem de recursos afetará diretamente o campo da moral pública e da economia.

Já a corrupção sistêmica, concebida como uma corrupção no plano estrutural caracterizar-se-á por ser um aspecto integrado e essencial do sistema econômico, político e social. Nascimento (2014) refere que, em muitas instituições e processos do Estado, esse tipo de corrupção é utilizado de forma contínua por indivíduos e/ou grupos que não possuem alternativa que não seja lidar com ela.

Por corrupção política, também descrita como macrocorrupção, entender-se-á qualquer transação entre os agentes dos setores públicos e privados nos casos em que serviços, bens, interesses, ou mesmo poderes são convertidos em vantagens privadas e ilegais. No caso, a ocorrência desse tipo de corrupção se dá com maior frequência quando as leis e os regulamentos são ignorados, colocados de lado ou ainda interpretados segundo interesses individuais pelas autoridades públicas. Suas consequências giram em torno de gerar o fim da política e ao mesmo tempo, a destruição da democracia (NASCIMENTO, 2014).

Ainda, a corrupção burocrática ou micro corrupção, configura-se como aquela ocorrida em menor escala, que de forma cotidiana, ocorre nos espaços ou locais destinados a políticas públicas, nos casos em que há uma proximidade entre os agentes públicos e os agentes dos setores privados, ou mesmo do cidadão.

Observando a ideia de classificar os tipos de corrupção existentes, nota-se também certas descrições pela Transparência Internacional ([www.transparency.org](http://www.transparency.org), grifos originais):

[...] generally speaking as “the abuse of entrusted power for private gain”. Corruption can be classified as grand, petty and political, depending on the amounts of money lost and the sector where it occurs. Grand corruption consists of acts committed at a high level of government that distort policies or the central functioning of the state, enabling leaders to benefit at the expense of the public good. Petty corruption refers to everyday abuse of entrusted power by low- and mid-level public officials in their interactions with ordinary citizens, who often are trying to access basic goods or services in places like hospitals, schools, police departments and other agencies. Political corruption is a manipulation of policies, institutions and rules of procedure in the allocation of resources and financing by political decision makers, who abuse their position to sustain their power, status and wealth.

Sob a definição desse órgão, agrega-se a classificação de uma corrupção grande, pequena e política, considerando os montantes de dinheiro perdido, bem como, o setor em que ocorrerá. Cabe observar aqui, que para o estudo do presente trabalho, dar-se-á atenção especial a corrupção no setor público, envolvendo a atividade administrativa do Estado, para sua repressão por meio da Ação Popular.

Novamente referindo à complexidade envolvendo a corrupção, é relevante a partir dessa constatação, analisar os efeitos gerados à sociedade, uma das principais molas propulsoras para os estudos realizados em seu entorno.

Não há dúvidas que a corrupção constitui-se como um complexo fenômeno, seja no âmbito social, político ou econômico. Considerando esse fato, a corrupção não se torna apenas uma preocupação nacional, pois devido à complexidade adquirida, acaba afetando também todos os países do mundo, bem como, todas as sociedades e economias das mais variadas formas. Um fato importante é que em razão da globalização, os efeitos gerados pela corrupção ultrapassam a esfera nacional.

A globalização da corrupção fez com que as medidas e estratégias de seu combate comesçassem a considerar as causas e efeitos do fenômeno numa esfera muito mais ampla. Diz-se que até a década de 1990, a concepção que se gerava em torno da corrupção era aquela que a considerava extremamente benéfica por suas inúmeras vantagens nas economias internas, promovendo a celeridade de certos processos, tendo o suborno assumido importante papel, sendo muitas vezes tolerado e incentivado nos países menos desenvolvidos (FURTADO, 2015). Contudo, esse quadro mudou devido aos diversos efeitos negativos que foram se percebendo num longo prazo com a corrupção.

Toda essa concepção reforça a mudança de paradigma adotada pelos países de deixar a concepção que a corrupção é um problema exclusivamente local, para considerá-la como fenômeno transnacional.

Várias sociedades, Estados e sistemas políticos contemporâneos lutam contra problemas como a corrupção, o nepotismo, o fisiologismo, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, o enriquecimento ilícito, o suborno, o favorecimento, as “mordomias”(NASCIMENTO, 2014, p. 61, grifos originais).

Dessa forma, a constatação primordial que deve ser feita gira em torno dos graves problemas e ameaças para a estabilidade e a segurança das sociedades, que tem latente a corrupção em suas realidades.

Explica 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”. Constrói-se o entendimento de um caráter multifacetado atribuído a ela, pelo fato de suas consequências atingirem a livre concorrência e os consumidores, as finanças públicas, o meio ambiente, a República e a Democracia. E ainda, talvez o fato que mais preocupa a comunidade internacional, atinge o comércio internacional (COSTÓDIO FILHO, 2014).

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC ([www.unodc.org](http://www.unodc.org)) define que, não raro, a corrupção tem tamanha complexidade que atinge diretamente as instituições democráticas, ocasionado, do mesmo modo, uma retração no desenvolvimento econômico, e agregando um aumento da instabilidade política. Esse grande entrave afeta a sociedade em diversos setores: saúde, educação, transporte, segurança, finanças, melhoria de qualidade de vida, conforme acrescenta a Transparência Internacional ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Igualmente, o mesmo órgão discorre que há quatro categorias principais das quais podem ser observados os custos gerados pela corrupção, as categorias são a esfera política, econômica, social e ambiental.

Utilizar-se-á delas para desmembrar especificadamente o que gera esse fenômeno.

Na esfera política, a corrupção é um obstáculo para a democracia e o Estado de Direito. Num Estado Democrático, as instituições responsáveis pelo seu funcionamento perdem sua legitimidade quando ocorre sua regulação de forma

incorreta buscando uma vantagem privada. Assim, é que se afirma extremamente difícil desenvolver uma liderança política responsável juntamente com a corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

Em um cenário de representação política na democracia representativa, a corrupção traz profundos impactos. Isso porque a lógica para esse sistema é de ter o cidadão envolvido na condução dos negócios públicos por meio do exercício do voto, ou de ser candidato em condições justas e livres de eleições. Contudo, até nesse sistema, há considerável desvio, surgindo assim, comportamentos corruptivos como:

[...] a compra de votos, transformando-os em mercadorias de trocas ou vendas, visando à persuasão de outrem para a escolha de candidatos ou mesmo para abster-se de votar, constitui histórica intervenção ilícita à integridade do processo eleitoral, sem falar nas questões de abuso do poder econômico relacionado ao financiamento privado de campanhas, falseamento da contagem de votos (cada vez mais rara em face dos processos eletrônicos do sufrágio), devendo o Estado instituir mecanismos efetivos de garantia ao processo eleitoral tanto para quem voto como para quem é votado (LEAL, 2013, p. 101).

Esses comportamentos corruptivos geram, o que diz Leal (2013), conexões que desestruturam os interesses coletivos que a Administração Pública deve perseguir, interferindo na sua racionalidade e eficiência. Portanto, criam-se desdobramentos corruptivos como:

[...] obrigações por vezes ilícitas dos eleitos para com seus financiadores ou comerciantes de votos, envolvendo privilégios públicos, favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais (LEAL, 2013, p. 102).

É interessante destacar que a corrupção política pode ser examinada na perspectiva da análise da atuação dos partidos políticos ou em relação aos partidos eleitos, e na perspectiva de sua atuação no exercício dos seus mandatos. Assim, tem-se que o que de maior gravidade se percebe na atuação dos partidos políticos tem relação com financiamento de campanhas eleitorais, e a necessidade de arrecadar fundos de financiamento, que a partir da necessidade de utilização de métodos ilícitos darão ensejo à corrupção política (FURTADO, 2015). Logo, os efeitos da corrupção gerados nesse âmbito são de extrema preocupação por corroerem os fundamentos da teoria da representação no estado democrático.

Os interesses da população são deixados de lado, ocasionando um distanciamento entre o cidadão e seus representantes, que começam a por em dúvida a legitimidade do processo político. Como um ciclo, esses atos ocasionam o desinteresse do cidadão nos processos eleitorais, abrindo-se mais espaço ainda para os financiamentos ilegais de campanhas políticas (FURTADO, 2015). Ao assumir o poder político, devido às alianças que são formadas pelas práticas desses atos nos financiamentos de campanhas, começa-se o favorecimento dos intermediários, arrecadadores, e responsáveis por esse sistema. Como resultado tem-se um profundo descrédito da população no sistema democrático, que se torna incapaz de coibir esse ciclo.

Um dos exemplos mais gritantes que se pode apontar no Brasil no financiamento de campanhas é o caso do Mensalão, ocorrido entre 2005 e 2006, com a compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional em troca de apoio político, que beneficiava cinco partidos. Contudo, esse exemplo, não logra tanto êxito nos efeitos que se apresentam, pois impressionou o fato de que, apesar de toda esta sequência de casos envolvendo suspeitas de corrupção no Brasil, ainda assim – com o escândalo do mensalão de 2005 –, as eleições de 2006 não refletiram o ocorrido, levando novamente o Presidente Lula, que teve seu partido envolvido nesse escândalo, a mais um mandato (LEAL, 2013).

Vê-se, portanto, que a corrupção, com seus efeitos na esfera pública, é a maior ameaça às instituições de um estado democrático de qualidade, uma vez que se constituiu sobre uma indevida apropriação daquilo que deveria ser da coletividade. Segundo o que entende Marinela, Paiva e Ramalho (2015), essa indevida apropriação do Estado causada pela corrupção gera inúmeros efeitos, todos indiscutivelmente deletérios. Aponta-se, nesse caso, o enriquecimento ilícito das empresas e dos funcionários corruptos, o prejuízo ao erário, à violação da lei e da moralidade administrativa, perda da eficiência administrativa, supressão ou redução de políticas públicas, como decorrência do desvio de recursos, aumento da carga tributária para compensar o intencional desperdício.

Na Constituição democrática, hoje, acredita-se que cabe à política a proteção e garantia de direitos. Assim, a atividade política que não tem como objetivo a proteção e concretização desses direitos será uma atividade de desvios. “Diante disto, a corrupção, enquanto patologia, desvia a política de sua finalidade precípua de buscar a efetivação do rol de direitos consagrados em texto

constitucionais e em tratados e pactos internacionais” (FRIEDRICH, 2014, p. 26). De tal modo, vê-se que ao invés de consagrar direitos, a corrupção, contaminando a atividade política, busca beneficiar interesses particulares desvinculados de direitos fundamentais.

Leal (2013) explica que a corrupção vai atingir os Direitos Fundamentais por meio de comportamentos corruptivos, e da falha estatal de evitar isso. As práticas de atos corruptivos que esvaziam os recursos públicos colocam em jogo direitos fundamentais civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, ocasionando altos custos de investimento e proteção. De tal modo, não há dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos, e esse talvez seja o principal efeito deletério da corrupção.

Todos os indivíduos são dotados de Direitos Humanos, e todos os Estados estão obrigados em garantir que sua população usufrua destes Direitos. Por sua vez, cada Direito Humano tem a favor de si específicas obrigações por parte dos Estados e mesmo por parte dos indivíduos entre si; ocorre que, para as pessoas efetivamente usufruírem de seus Direitos Fundamentais, o Estado precisa cuidar para que haja condições favoráveis para tanto, assim é que se diz que os Estados precisam respeitar proteger e fazer cumprir todos estes Direitos (LEAL, 2013, p 96).

Pode-se observar que como principal consequência, a corrupção impede que as pessoas tenham seus direitos respeitados, por mais que os tenham assegurados. Do mesmo modo, ocorre com sua inserção social, ou outros âmbitos que acaba atingindo. Por ora, esse fenômeno torna-se um grande obstáculo na concretização dos Direitos Humanos, nos quais se encontram os direitos civis, econômicos, políticos, culturais e sociais, bem como o direito ao desenvolvimento. Afetam-se princípios fundamentais de Direitos Humanos, como a transparência, a não discriminação, a responsabilização, e participação efetiva da comunidade (PILLAY, 2013).

Leal (2014) aponta que para determinar se as práticas corruptivas violam esses direitos é indispensável também identificar quais as ações ou omissões exigidas do Estado, que tem o dever de proteção, respeito e efetivação desses, onde se torna necessário delimitar quais são as responsabilidades estatais. Essa visão contempla a ideia de que o principal responsável para a prevenção e erradicação da corrupção são os Estados.

Notadamente, violam-se constantemente direitos quando há defasagem nas obrigações determinadas ao Estado, tendo em vista o respeito, a proteção e a efetivação dos direitos que deve tutelar. Nesse cenário, podem-se citar como exemplos os casos de quando alguém paga suborno para conseguir vaga escolar, ou, paga suborno para obter determinado tratamento médico-hospitalar, condutas que estão a violar o sistema de ensino e de saúde existente; ou ainda, os casos em que por meio do suborno, comercializam-se resíduos tóxicos e depositados sem as cautelas devidas em áreas de densidade demográfica significativa, provocando às pessoas dessas localidades danos consideráveis as suas saúdes ao longo do tempo (LEAL, 2013).

Continuando a verificar os efeitos da corrupção, Leal (2013) observa que esses acontecem em vários outros serviços da Administração Pública, como no Direito à Saúde, onde a ausência de infraestrutura adequada implica a negativa do acesso ao sistema, violando assim, um Direito Fundamental. Desse modo, a atuação da Administração deve prezar em ações para que isso não ocorra, como o fornecimento de água potável adequada ao consumo, condições sanitárias razoáveis, habitação e tratamento da saúde curativa e preventiva, acesso aos serviços de saúde e informações a respeito. Aplicando corretamente os recursos na área da saúde, seriam mais medicamentos que poderiam ser comprados, mais equipamentos para hospitais, mais contratos de equipes médicas, tudo de modo a ampliar qualitativamente os serviços públicos.

Outro reflexo que se pode notar com a corrupção, é o aumento das taxas de mortalidade infantil pelo precário atendimento de prevenção e cura em termos de políticas públicas para gestantes e crianças. Não obstante, observa Leal (2013) que o mesmo ocorre no setor da educação, com as várias práticas corruptivas que geram efeitos devastadores ao que deveria ser o objetivo central de manutenção do sistema brasileiro. Infelizmente, são muitos os casos que a corrupção gera efeitos nefastos aos Direitos Fundamentais.

Não obstante, também na esfera da economia a corrupção acaba por esgotar as riquezas nacionais, onde políticos corruptos vão investir recursos públicos escassos em projetos que irão encher seus bolsos ao invés de beneficiar as comunidades e priorizar projetos mais urgentes como escolas, hospitais e estradas (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Além disso, a

corrupção também dificulta o desenvolvimento de estruturas de mercado justo, e distorce a concorrência desencorajando investimentos.

Ainda, pode-se compreender que se reduz a efetividade de políticas voltadas ao mercado. Isso faz fomentar atuações clandestinas e irregulares para quem está nesse meio, gerando o incremento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos laborais e sociais que isso acarreta (LEAL, 2013). Não raro, os negócios envolvendo a corrupção têm os custos de suas transações mais elevadas pelo fato de suas atividades serem realizadas secreta e cautelosamente. Esses valores se moldam de acordo com o perigo externo, com a constante ameaça de serem desveladas e punidas essas práticas (FRIEDRICH, 2014).

Observando a conexão das esferas atingidas, é a esfera econômica que talvez seja a mais perceptível dos efeitos da corrupção em termos quantitativos, e foi a responsável por gerar uma mobilização internacional de preocupação. Foi o estudo dos efeitos econômicos da corrupção, o responsável por unir esforços para o seu combate não só a nível nacional, mas também internacional. Nessa década é que se reverteu o quadro que até então desconsiderava a corrupção como fenômeno econômico, pois estudos realizados pelos economistas demonstraram que a corrupção afetava a competitividade da economia global e a eficiência dos investimentos estrangeiros dos organismos internacionais.

A corrupção, dessa forma, terá grandes reflexos sobre o desenvolvimento econômico dos países e, sobretudo, da qualidade de vida da população. “Não resulta difícil, pois, concluir que a corrupção gera pobreza, ainda que esta última possa ser igualmente apontada como uma das causas da corrupção” (FURTADO, 2015, p. 50). Como resultado, a desigualdade na distribuição de renda torna-se acentuada, onde a corrupção vai estar entre uma das principais causas da concentração de rendas. Segundo Furtado (2015), isso ocorre porque quem mais necessita de ajuda do Estado é a população carente, e desse modo, a corrupção acaba fragilizando os programas sociais destinados a eles, e como já referido anteriormente, a constante infringência dos Direitos Fundamentais.

Nesse contexto, voltando-se para um âmbito mais específico, a corrupção acaba por afetar consideravelmente aos direitos dos mais necessitados, onde:

[...] constata-se que os atos de corrupção prejudicam toda sociedade, mas em maior escala atinge os direitos ou interesses de camadas sociais mais vulneráveis, afetam a qualidade dos serviços públicos, comprometendo

aqueles que dela dependem, em especial, as pessoas mais pobres. As necessidades básicas não são respeitadas e o mínimo existencial a uma existência condigna também não (BERARDI, 2015, p. 107).

Por esse motivo, é preciso entender que há sempre um ser humano por trás da corrupção. “No final, haverá uma criança sem merenda na escola, uma pessoa sem remédios no hospital, uma mulher vítima de violência sexual sem atendimento” (ONU, [nacoesunidas.org](http://nacoesunidas.org)). Tem-se que, infelizmente, a corrupção é a ladra do desenvolvimento social e econômico, tirando oportunidades de pessoas comuns progredirem e prosperarem. Numa sociedade sem o suborno e a corrupção, “[...] milhões de mulheres, crianças e homens não podem ser traficados como escravos, milhares de armas de pequeno porte não podem chegar a seus destinos violentos e toneladas de drogas ilícitas não podem alcançar seus consumidores” (ONU, [nacoesunidas.org](http://nacoesunidas.org)).

Por conseguinte, na esfera social, a corrupção vai gerar relevante desconfiança no sistema político, em suas instituições e lideranças. Desse modo, com esses impactos nas instituições públicas, reduz-se seu respectivo desempenho, prejudica-se a realização de suas atribuições e o exercício das funções públicas (TRANSPARÊNCIA INTERACIONAL, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). Friedrich (2014), ao encontro do que dispõe Leal (2013), também refere que essas práticas vão abalando a confiança dos cidadãos nas instituições, ocasionando um descrédito no Estado como indutor da concretização de direitos, esses são os efeitos da corrupção na esfera social.

Pode-se dizer que analisando seus efeitos, dentre tantas consequências, a mais significativa, é de que a corrupção enfraquece os princípios fundantes das relações sociais, e a perda de confiança nas instituições representativas públicas ou privadas (LEAL, 2013).

Por esse fato, a confiança torna-se de essencial importância para o funcionamento das sociedades contemporâneas, principalmente por refletir o valor cívico, ético e moral. Com isso, há um aumento da qualidade democrática das relações interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral, gerando um aumento relevante nos índices de legitimidade social, e possibilitando que se reproduzam meios eficientes de combate a corrupção (LEAL, 2013).

Já na esfera ambiental, a corrupção passa por cima da preservação dos sistemas ecológicos e recursos naturais com suas crescentes explorações

desregradas. Isso quer dizer que a falta ou a não execução de legislação e regulamentos ambientais, em razão da corrupção, fazem com que os recursos naturais sejam descuidadamente explorados, bem como, sistemas ecológicos inteiros sejam devastados (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)).

Vê-se que combater a corrupção auxilia em pensar em um acesso equitativo a recursos essenciais. Não obstante, esse entrave não prejudica somente o meio ambiente, mas também atinge consideravelmente todos os setores da sociedade, principalmente, a classe menos privilegiada, como mencionado anteriormente. Por isso, se reitera ser indispensável à busca contínua por ações de todas as frentes, envolvendo comunidades, empresas e governo, simultaneamente desenvolvendo políticas que promovam a transparência, a prestação de contas, e a integridade (LEAL, 2013). Logo, tratar da Ação Popular nesse meio é de extrema relevância.

O volume de recursos que movimenta e o poder político envolvido fazem crer que estamos longe de considerar a corrupção como tema de interesse apenas dos historiadores. É necessário que os governantes, os organismos internacionais, a sociedade civil organizada, os empresários, enfim, que todos tenhamos consciência de que a luta contra a corrupção deve ser travada no dia a dia e que sempre surgirão novas formas de corromper e fraudar (FURTADO, 2015, p. 412).

A preocupação da corrupção não só na democracia brasileira, como também em outros países, tem gerado diversas pesquisas a respeito. Como exemplo, tem-se que todos esses efeitos aumentam ainda mais a indignação das pessoas com a presença da corrupção no país, conseqüentemente, esse fato refletirá nos elevados níveis de percepção da corrupção. Tratar dessas pesquisas também é um ponto crucial no estudo dos elementos constitutivos da corrupção enquanto fenômeno social e político.

A progressiva amplitude de conseqüências geradas pela corrupção, não obstante, tem ocasionado expressiva preocupação com diversas pesquisas a respeito. Diante da realização dessas, torna-se importante aproveitar corretamente os dados fornecidos de modo a usá-los como instrumento de interpretação aos vários processos da vida pública. Diz Bignotto (2011) que a opinião pública brasileira tem a diretriz de que a corrupção é uma das principais mazelas, responsável por muitos problemas que se encontram na sociedade.

Em 2009, o Centro de Referência do Interesse Público, considerando o tema da corrupção e o interesse público, publica que uma parcela majoritária da população brasileira, em linhas gerais, considera o problema da corrupção uma marca da vida pública nacional. Tem-se que 73% da população a considerou como um problema muito grave, enquanto 24% a consideraram grave. Bignotto (2011), sobre a pesquisa referida, sustenta que apesar da sociedade brasileira considerar a corrupção uma das principais mazelas do país, o Brasil carece de um tratamento sistemático da questão e, sobretudo, de um estudo num longo prazo que ajude a compreender a extensão e a profundidade de um fenômeno percebido como central na vida pública.

O Ibope traz relevante informação quanto à consideração da corrupção como principal problema a ser enfrentado em nível mundial, onde, em pesquisa realizada com a Worldwide Independent Network of Market Research (WIN), 21% dos entrevistados a apontavam dessa forma. Em nível de Brasil, o índice chega a 29%, refletindo a imensa importância do tema no país (MPF, [www.combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br)).

Leal (2017) aponta que em pesquisa do Fórum Econômico Mundial sobre o tema da corrupção (em 2014) tornou-se possível observar que ela tem sido a responsável por perdas de 2,6 trilhões de dólares por ano em todo o mundo, o que importa cerca de 5% do PIB mundial. Nessa pesquisa, demonstrou-se ainda que em 71, de 148 países pesquisados pelo fórum, a corrupção foi detectada como um dos três principais problemas, representando em média cerca de 10% a 20% de custo adicional para fazer negócios. O Fórum Econômico Mundial em 2016 também considerou o Brasil como a 4ª nação mais corrupta do mundo, estando atrás apenas do Chade, da Bolívia e da Venezuela.

O Banco Mundial, agência especializada independente do Sistema das Nações Unidas, é considerado relevante fonte global de assistência para o desenvolvimento, dispondo cerca de US\$ 60 bilhões anuais em empréstimos e doações aos 187 países-membros. Esse órgão prevê que cerca de 20% a 40% do dinheiro enviado a países pobres vai para a corrupção por meio de desvios. Conforme a análise de Leal (2013), segundo o relatório anual Assuntos de Governança, publicado pelo mesmo órgão desde 1996, há uma curva ascendente no índice que mede a eficiência no combate à corrupção no Brasil. Esse índice, ao considerar 212 países, aponta uma subida descontínua do país desde 2003, com pior nível em 2006, atingindo a marca

de 47,1, considerando uma escala de 0 a 100 (observando que 100 refere-se à avaliação mais positiva).

Um estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da FIESP também revelou os prejuízos econômicos e sociais que a corrupção causa ao País. Esse estudo apontou, segundo dados de 2008, que o custo anual da corrupção no Brasil gira em torno de 41,5 e 69,1 bilhões de reais. Nessa época, o custo médio anual da corrupção no país representaria de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) ([www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)). A análise revelou, em uma simulação, o quanto que se poderia investir em diversas áreas econômicas e sociais caso a corrupção fosse menos elevada, pensando nos setores da educação, saúde, habitação, saneamento e infraestrutura.

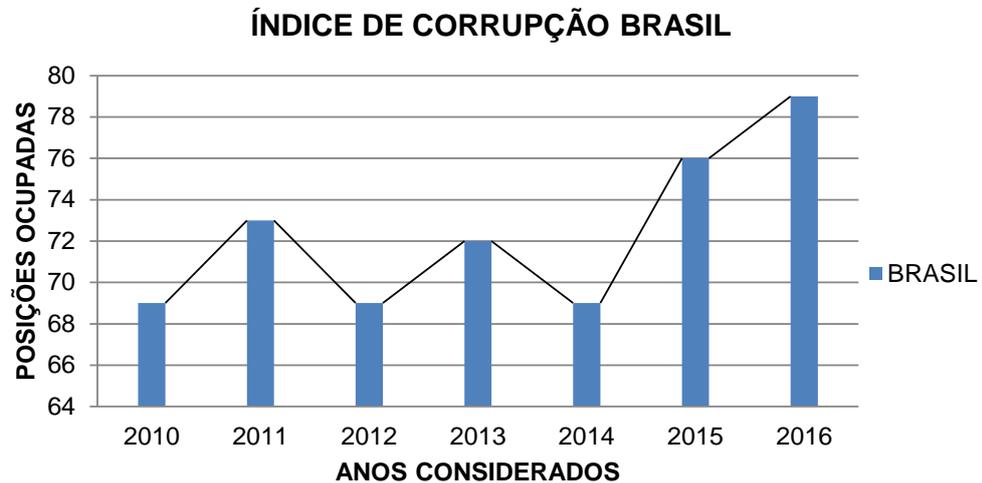
Como a corrupção é importante economicamente, ocasionando diversos reflexos quantitativos, torna-se importante também medi-la. Contudo, esse ponto gera um profundo problema. Isso, claro, devido ao sigilo em torno dos atos de corrupção, acrescido do fato de que, nos casos em que é possível sua constatação, há poucas informações sobre questões como o volume adquirido das transações ilícitas. Caso em que, medidas diretas não chegam a tempo de refletir esse fenômeno (ABRAMO, 2005). Assim, as medidas indiretas são de essencial ajuda para sua mensuração.

No âmbito das pesquisas indiretas relacionadas à corrupção, é importante destacar o trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional. Essa consiste em uma organização não governamental tendo como objetivo a luta contra a corrupção. Com esse propósito, publica anualmente um relatório no qual são medidos os índices de percepção de corrupção dos países do mundo, colocando-os em um ranking. Nesse, em 2014, considerando 175 países analisados, o Brasil ocupou a posição 69º (MPF, [www.combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br)).

Comparando essa percepção de 2014 para a realizada em 2015, considerando 168 países, o Brasil conseguiu a maior queda ao perder cinco pontos e descer sete posições, ocupando o 76º lugar. Informa esse índice, que os países que registraram maiores melhorias foram a Áustria, a República Checa, a Jordânia e o Kuwait. Os que registraram descidas mais acentuadas foram o Brasil, a Guatemala e o Lesoto.

No ano de 2016, considerando 176 países, o Brasil ocupou a posição 79, perdendo três posições, no mesmo lugar que Bielorrússia, China e Índia. Essa acentuada descida no ranking nos últimos anos deve-se aos inúmeros escândalos

de corrupção, que envolvem políticos e empresários, como os revelados pelas investigações da Operação Lava Jato. No quadro abaixo, pode-se perceber que nos últimos dois anos o índice de percepção da corrupção só está a aumentar.



Quadro1 - Índice de Corrupção no Brasil. Fonte: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

O índice de percepção da corrupção, que permeia sua avaliação na corrupção política e administrativa, pontua e classifica os países/territórios com base na percepção da dimensão dessa do setor público de um país, sendo composto por uma combinação de pesquisas e avaliações recolhidas por várias instituições (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). A pontuação de um país/território indica o nível da percepção sobre a corrupção do setor público numa escala de 0-100, em que zero significa que o país é considerado como altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro com relação aos outros países.

O trabalho da Transparência Internacional tem sido realizado desde 1993. O índice de percepção realizado por ela é criticado por diversos observadores. As críticas envolvem o fato de que não tem como se adquirir garantia quanto a essas opiniões colhidas, no sentido de que sejam independentes entre si. Ainda, considera-se que há em sua criação certa imprecisão intrínseca que impede uma precisão necessária. No mesmo sentido, observa-se que esses rankings são cobertos por uma peculiaridade formal raramente levada em consideração quando são disponibilizados ao público. Também, outro fato gira em torno de que esse tipo de ranking não dá nenhuma ideia a respeito da integridade das instituições dos

países, e muito menos, de sua evolução obtida ao longo do tempo (ABRAMO, 2005).

Assim sendo, Abramo (2005) se pergunta a quem interessa o índice de corrupção. Para isso, traz a ideia de que a contribuição deixada por esses índices centra-se no fato de que investidores internacionais empregam essas percepções quando exercem seus processos de deliberação e decisão, considerado o fato de que países vistos como mais corruptos tornar-se-iam menos atraentes. Mas, essa contribuição ainda seria duvidosa. Continua, nesse sentido, se perguntando que, exceto a esses investidores, a quem mais um ranking de percepções pode interessar? Aos habitantes dos países? Assim, sustenta sua crítica também ao modelo de percepção da corrupção baseado na opinião das pessoas, que para ela, são constantemente influenciadas.

Furtado (2015) refere que esse trabalho apresentado pela Transparência Internacional, em sua opinião, é digno de destaque, pois além desse índice de percepção anual, entende que se geram esforços na construção de mecanismos de combate à corrupção e ao desenvolvimento de práticas de solução de conflitos. Não se pode simplesmente ignorar por completo as informações e dados que tais investigações trazem ao público, sendo muito importantes para o enfrentamento complexo da matéria, mesmo havendo críticas a respeito (LEAL, 2013).

Muitas são as críticas que se fazem aos métodos utilizados por organismos como o Banco Mundial e mesmo a International Transparency. Leal (2013) aponta que (a) o índice de medição da corrupção, usado frequentemente por essas instituições, tem como fonte de pesquisa dirigentes de grandes corporações internacionais; (b) objetiva observar somente o comportamento dos funcionários públicos; (c) centra-se na visibilidade midiática da corrupção, desconsiderando, por exemplo, se essa visibilidade midiática importa em um combate maior à corrupção, ou do grau de liberdade de comunicação existente no país em questão; (d) tem como foco, na maioria das vezes, o combate da chamada pequena corrupção, destituindo-se de maior ação nos casos dos grandes eventos corruptivos que afetam as relações entre megacorporações e a alta hierarquia dos três poderes do Estado. Contudo, como referido, há de se pensar nas contribuições que esses estudos têm ocasionado nos países, com a mobilização de esforços para o combate a corrupção.

Há de se ressaltar que muitas empresas multinacionais procuram desenvolver códigos de condutas negociais entre consumidores e fornecedores. Essas empresas

criam sistemas de denúncias anônimas de casos de corrupção ou falta de ética funcional, criam metas de redução de impacto ambiental, como também de engajamento com as comunidades (LEAL, 2017). “Estes dados todos evidenciam a preocupação internacional de que todos se sintam responsáveis pela condução ética e moral de suas relações privadas e públicas, como imperativo civilizatório preocupado com as presentes e futuras gerações” (LEAL, 2017, p. 114). Com todas essas pesquisas, afirma-se mais ainda o tanto de complexidade e amplitude que se reveste a corrupção.

Para entender o espaço que a corrupção ganhou na sociedade faz-se necessário a compreensão das suas origens históricas no sistema brasileiro, até os eventos atuais em que esteve presente como fenômeno político e social, e as medidas que tem surgido a respeito de seu combate.

## **2.2 A corrupção como fenômeno político e social no Brasil: breve perspectiva histórica**

A corrupção é um fenômeno constituinte das raízes históricas brasileiras! Isso não se afirma aqui, por obviedade, pelo fato de ter vivido ou presenciado cada período de sua manifestação, mas, porque grandes historiadores, sociólogos ou estudiosos afirmam e contam como se deu essa relação desde as origens com a colonização que aqui predominou, e a dificuldade de desvinculação de certa forma de cultura deixada de herança. Esses fatos tornam-se essenciais no entendimento que se pretende sobre a corrupção como fenômeno político e social.

Nesse sentido, a história da corrupção pode ser contada desde o descobrimento do país. Esse projeto de descobrimento do Brasil, não foi algo bem arquitetado e planejado, pois ao contrário, ao tentar achar o destino das Índias orientais, os colonizadores dos países ibéricos acabaram chegando à costa brasileira. Conta-se que Pero Vaz de Caminha escreveu uma Carta ao chegar ao Brasil para o rei D. Manuel, nela haveria vestígios relacionados à corrupção, onde no final do texto aproveitara para pedir ao rei favores para seu genro, mostrando indícios de que a prática de nepotismo era frequente (FURTADO, 2015).

Por uma ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis, o espírito que predominou da colonização no país, foi o que Holanda (1995) determinou como aventureiro. No período colonial, já havia marcas de uma

sociedade impregnada por atos corruptivos e, pouca coisa mudaria desde então. Faoro (1993) orienta que as práticas de nepotismo, clientelismo e patrimonialismo foram herdadas do mundo ibérico, e se fizeram inerentes na política.

Considerando a cultura política, as práticas administrativas e a dinâmica da colonização mercantilista na América portuguesa, a corrupção nesse período é uma das heranças perversas da colonização e se manifestaria como um desdobramento natural. “Havia incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução dos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos” (FIGUEIREDO, 2012, p. 175). Nesse período, era comum a troca de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento, bem como, os desvios de verbas do recolhimento de impostos<sup>1</sup>.

Diante de um Estado Moderno em fase de centralização, há uma confusão de leis, morosidade e caprichos da máquina legal, a justaposição de funções administrativas, suas remunerações desnivelada - que muitas vezes era considerada como autorização para a corrupção - a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais, e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentando desordem (FIGUEIREDO, 2012).

Diz a história que quando Dom João desembarcou no Brasil em 1808 recebeu de presente de um traficante de escravos a melhor casa da cidade. Esse traficante, ao ceder a casa, ganha o status de *amigo do rei* juntamente com diversos privilégios advindos da corte, acrescido do ganho de dinheiro rapidamente, bem como títulos de nobreza. Esse era um dos diversos exemplos que daria a caracterização dos negócios públicos e privados estarem se confundindo no Brasil, principalmente com a vinda da Corte Portuguesa, instaurando-se o costume da *caixinha* (porcentagem de dinheiro desviada), e da troca por títulos de nobreza (PAINS, 2015, [oglobo.globo.com](http://oglobo.globo.com)). Ainda não raro, os mais pobres também teriam sido incentivados a se corromper por conta do excesso de burocratização do país.

Nos oito primeiros anos no Brasil, Dom João distribuiu mais títulos de nobreza do que 700 anos de monarquia portuguesa. Diz-se que para ganhar título de

---

<sup>1</sup> Diz-se em relatos de viajantes desse período que o *jeitinho* chamava atenção, onde navegadores contavam em cartas que se surpreendiam com a esperteza dos brasileiros, que misturavam pó com ouro para vender aos viajantes e contrabandeavam cargas preciosas. Pertence a essa época a expressão *santo do pau oco* pelo fato do ouro ser escondido dentro de imagens da Igreja Católica para escapar dos altos impostos.

nobreza em Portugal eram necessários 500 anos, e que no Brasil bastavam 500 contos. Não raro se ouvia ditados do povo criticando a condução que se fazia dos negócios públicos, sendo um deles “[...] quem furta pouco é ladrão, quem furta muito é barão e quem furta mais e esconde passa de barão a visconde” (PAINS, 2015, oglobo.globo.com). Ditados esses que refletiam a realidade encontrada na época.

No Brasil Império, o termo corrupção foi raramente utilizado ou mesmo referido. Foi somente a partir da década de 1880 que o Império começou a sofrer acusações quanto à idoneidade do sistema. Discute-se o poder do monarca, estando à imprensa a vigiar sua vida privada. Seriam muitos incidentes nesse período, sendo um dos mais significativos a corrupção política ou favoritismo (SCHWARCZ, 2012). O episódio mais marcante da imoralidade desse período é o conhecido *roubo das joias da coroa* de 1882. Esse partiu de funcionários de dentro das próprias estruturas do Palácio Real, e que, por questões de favoritismo e afinidade, foram deixados impunes os responsáveis<sup>2</sup>.

Pode-se dizer que a corrupção ganha refinamento ao ser praticada por nobres e ministros, onde era constante a concessão de privilégios a serviçais da corte, à facilitação de negociatas a parentes, a troca de títulos honoríficos por favores e uma nascente fraude eleitoral. Leal (2013, p. 176) explica que “[...] o Império permitiu que se instalasse um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado por laços de família ao patriciado rural”. Dentro das especificidades que envolviam aqueles que tomavam o poder, estava justamente a complicada relação entre esferas públicas e privadas. Essa característica não ocorrera por acaso.

Numa sociedade caracterizada pela constituição do patriarcalismo e com caráter personalíssimo, a família patriarcal gera profundos reflexos na sociedade, principalmente na constituição da vida política. Como bem ensina Holanda (1995), aqueles que foram formados por um ambiente familiar patriarcal tinham dificuldade de compreender as diferenças entre o público e o privado. Assim, a gestão política se apresenta para esse funcionário *patrimonial* como assunto de interesse particular, onde, sendo avesso às relações impessoais, tenta conduzir tanto o Estado e suas instituições sob a ótica de relações pessoais e afetivas.

---

<sup>2</sup> O caso foi determinado como furto e não roubo, assim, o responsável por dar seguimento seria a vítima, o imperador D. Pedro, contudo, esse resolveu encerrar o caso, gerando profunda indignação na sociedade.

Nesse sentido, a escolha daqueles ocupavam funções públicas tinha como preceito a confiança pessoal que mereciam os candidatos, deixando de lado as suas capacidades próprias. Ou seja, faltava explicitamente uma ordenação impessoal, pois funções, empregos e benefícios levavam em consideração os direitos pessoais dos funcionários, e não os objetivos (HOLANDA, 1995). Ressalta-se aqui que o problema do patrimonialismo não será um problema apenas do Estado, mas sim um problema social, observando o resultado de uma cultura da personalidade.

Essa relação que se estabelece no patrimonialismo vai delinear o que Holanda (1995) vai determinar como *homem cordial*, aquele que agirá com o coração, com paixão e sentimento. Esse indivíduo trará a característica de conduzir todos os seus atos sociais com base em seus valores familiares, e como consequência, terá como predomínio em sua vida social sentimentos desse meio, com uma caracterização particularista e antipolítica, fazendo constantemente a invasão do público pelo privado, do Estado pela família. Assim, no Brasil excepcionalmente houve um sistema administrativo e um corpo de funcionários dedicados a interesses objetivos, pois o que predominava eram vontades particulares, círculos fechados e pouca acessibilidade à ordenação impessoal.

Encontra-se, nesse cenário, a figura de jeitinho brasileiro como meio de transgressão de regras de uma forma sutil. Da Matta (1980) cria a figura do jeitinho brasileiro para caracterizar aquele sujeito que possui capacidade para driblar a excessiva quantidade de regulamentação. O jeitinho e a malandragem fazem parte do processo moral em uma cultura da personalidade. Nesse contexto, a corrupção se apresenta como consequência desse jeitinho e malandragem, como meios de sobrevivência em face da moralidade social marcada pela distinção (FILGUEIRAS, 2009).

Leal (2013) explica que o espectro patrimonialista se instalaria por muito tempo nas relações políticas e de gestão do país, e de certa forma, está presente até hoje refletindo na forma de captura do Estado por interesses privados. Assim, o resultado do patrimonialismo é a corrupção que faz parte do cotidiano da constituição histórica brasileira, onde o clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade, em que a corrupção é a marca fundamental.

Há de se ressaltar que autores como Furtado (2015) entenderão que as raízes da corrupção brasileira não mais se encontram no passado colonial, ou em

características da personalidade do brasileiro, ou seja, as causas que hoje se atribuem à corrupção não poderão ser determinadas apenas a origem da formação cultural, mas também, por deficiências no sistema jurídico administrativo, especialmente no Direito Administrativo, e por uma certeza de impunidade que se criou desde então.

Continuando a pensar como se desenvolveu a corrupção no decorrer da história brasileira, tem-se que a partir de questões como o abolicionismo e a fundação do Partido Republicano, criam-se cenários e ânimos favoráveis ao surgimento de críticas ao Império, e conseqüentemente, às fragilidades do regime (LEAL, 2013). A partir daí, há margens à primeira República. Nos anos de 1950 e 1960, a corrupção, voltada aos recursos públicos, foi um tema de destaque no debate político brasileiro, principalmente na imprensa e disputas parlamentares.

Essa questão se tornou mais grave na crise do Governo Vargas ao culminar em seu suicídio, tendo várias denúncias de corrupção pela oposição, como a de que Vargas e seus auxiliares estariam se aproveitando das verbas públicas em benefício próprio. Esse período que se cunhou a expressão do governo estar tomado pela corrupção em um mar de lama e que Getúlio Vargas teria sido o responsável por isso.

Note-se que até então, as acusações de corrupção eram dirigidas ao sistema, contudo, a partir de 1945 haveria uma alteração semântica nesse conceito ao centrar-se na corrupção individual, contra a falta de moralidade das pessoas. Os “[...] corruptos eram os indivíduos, os políticos getulistas, o próprio Vargas. Os indivíduos eram corruptos porque roubavam dinheiro público para se enriquecerem e enriquecerem os amigos” (CARVALHO, 2012, p 201). Mudara, dessa forma, o sentido da corrupção, que, claro, ao passar do tempo vai agregar outras mudanças.

Na sequência, assume o governo Juscelino Kubitschek. Para tomar o poder, JK teve o grande benefício de herdar parte do eleitorado de Getúlio Vargas. Não obstante, junto com esses, herdou também parte dos seus adversários. Em sua gestão, JK foi visto como um continuador da má administração de Vargas, com o constante mau uso da máquina pública. Seu grande diferencial foi certamente a construção de grandes obras, como a construção de Brasília, contudo, todos esses estariam revestidos de corrupção (MOTTA, 2012).

Em 1960, diz Motta (2012) que, com a utilização da vassoura como símbolo da candidatura, Jânio Quadros realizava sua campanha eleitoral com a promessa de

varrer do Estado a corrupção e os seus praticantes. Tais ações anticorrupção trouxeram uma boa receptividade pelos eleitores, que lhe proporcionaram a vitória. Por esse motivo, a posterior renúncia de Quadros e a ascensão de Goulart acabaram por gerar grande insatisfação por alguns segmentos da sociedade.

Na administração de Goulart, diz-se que a corrupção foi prática corriqueira, razão pela qual ocasionou uma mobilização liberal conservadora responsável pelo golpe de 1964. Ademar Barros, governador do Estado de São Paulo, também foi alvo de várias denúncias e não fazia questão de negar as acusações. Esse ficou conhecido popularmente como o político que “[...] rouba, mas faz” (MOTTA, 2012, p. 208). Ainda, cabe observar desse período, que um dos casos mais rumorosos de denúncia à corrupção foi de acusações envolvendo a diretoria da Petrobras, ganhando ampla notoriedade na imprensa. Apontava-se para a existência de desvios de recursos da estatal para o financiamento de atividades de grupos políticos e, para os bolsos de alguns diretores.

Por essas e outras razões é que o golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a corrupção e subversão. Diz-se que, com o golpe militar, a temática da corrupção adquiriu centralidade e seria justificativa dos atos do aparato repressivo. São inúmeras as investigações realizadas nesse período, onde militares e aliados civis se empenham na chamada operação limpeza que se manteve forte durante muitos anos (MOTTA, 2012). Contudo, pode-se dizer que a própria ditadura chegou ao fim sob acusações de corrupção, despotismo e desrespeito pela coisa pública.

Isso porque, nem todos mantinham a mesma preocupação. Castello Branco foi o primeiro dos generais presidentes, e em sua administração deparou-se com uma das primeiras crises envolvendo Ademar Barros, governador de São Paulo, que se tratava de um dos políticos mais corruptos do país. Castello Branco, por razões políticas, haveria dado proteção a Barros em investigações quanto à corrupção, fato que seu governo foi acusado de trair os ideais do regime. Da mesma forma, aconteceu em investigações envolvendo Jucelino. Aí diz-se que esses foram os motivos para o Ato Institucional nº 5, onde a campanha anticorrupção ganhou fôlego (MOTTA, 2012).

Logo, mais a frente, figuras de destaque dos governos militares levaram a casos escusos de corrupção, camuflados na imprensa, e que foram aparecer somente com a redemocratização. Para Starling (2012), a corrupção, nesse período, alimentou o comportamento desviante ao degradar a lei em arbítrio, esvaziar o corpo

político de seu significado público e espalhar o mal. Além disso, a “[...] corrupção significou degradação de valores do mundo ético e do mundo público, gerou um quadro de carência interna de moralidade e mergulhou a tortura no coração do arbítrio desencadeado pelo regime militar” (STARLING, 2012, p. 219). Assim, a própria existência da tortura significou símbolo máximo de corrupção da natureza humana.

Na sequência<sup>3</sup>, pode-se já dar um salto para avaliar os novos tempos de democracia ao qual José Sarney foi o responsável por iniciar. Avritzer (2011) explica que a democratização trouxe novidades ao sistema político do país com a ampliação de muitos direitos, principalmente aqueles ligados à participação política. No entanto, ao mesmo tempo em que se tem uma melhoria significativa na democracia brasileira, a corrupção ainda se colocaria como um desafio. Infelizmente, mesmo com a democratização os escândalos de corrupção só tendem a aumentar!

Diz-se que na década de 1990 haveria muitas crises financeiras e políticas internacionais e nacionais de grande significado, gerando uma intensificação de comportamentos corruptivos. Cabe observar que esses cenários de fragilidade econômica acabam por fomentar mais ainda os comportamentos corruptivos, tanto de relações pessoais, como institucionais públicas e privadas (LEAL, 2013). Esses fatos foram os responsáveis por gerar mais atenção e trabalho da mídia, e como consequência, refletindo na opinião pública.

Leal (2013) aponta os escândalos ocorridos das décadas de 1980, 1990 e 2000. Situa na década de 1980 o Caso Capemi, Caso Baumgarten, Escândalo da Mandioca (1979 e 1981), Escândalo do Instituto Nacional de Assistência Médica do INAMPS, Caso Coroa - Brastel (1985), Escândalo do Ministério das Comunicações (grande número de concessões de rádios e TVs para políticos aliados ou não ao Sarney; a concessão é em troca de cargos, votos ou apoio ao presidente), CPI da Corrupção (1988), Caso Ibrahim Abi-Ackel; na década de 1990 o Caso Paulo Cesar Farias - OS, do Presidente Fernando Collor de Melo, Caso da Eletronorte, Caso do FGTS, Escândalo da Merenda, Caso Vasp, a ponto de se criar o Centro Federal de Inteligência (Criação da CFI, primeira Medida Provisória do governo Itamar Franco para combater corrupção em todas as esferas do governo federal -1992); Escândalo dos Bancos, e muitos outros.

---

<sup>3</sup> Pós regime militar ainda assumira o poder o presidente Tancredo Neves, que acabou adoecendo e falecendo.

Ainda no ano de 2000, o Escândalo da Quebra do Sítio do Painel do Senado (envolvendo os presidentes do Senado, Antônio Carlos Magalhães e Jader Barbalho); Caso Celso Daniel, Caso Lunus (ou Caso Roseana Sarney), Operação Anaconda, Escândalo do Propinoduto, Escândalo dos Bingos (ou Caso Waldomiro Diniz), Caso Kroll, Escândalo dos Correios (também conhecido como Caso Maurício Marinho), Escândalo do Mensalão, Máfia do Lixo, Escândalo da Brasil Telecom, Escândalo das Sanguessugas (Inicialmente conhecida como Operação Sanguessuga e Escândalo das Ambulâncias), Operação Hurricane (também conhecida Operação Furacão), Operação Navalha, Caso Renan Calheiros ou Renangate, Caso Joaquim Roriz (ou Operação Aquarela), Escândalo do Corinthians (ou caso MSI), Caso de Fraudes em Exames da OAB, dentre outras (LEAL, 2013).

Todavia, cabe analisar que os casos de corrupção não pararam por aí, surgindo no decorrer muitos outros de proporções ainda maiores.

### **2.2.1 Dos escândalos da corrupção na história brasileira: alguns aspectos de identificação**

Uma análise da história da corrupção no Brasil não pode deixar de relacionar alguns dos maiores casos que fizeram parte dela. Esses, considerando os montantes de valores desviados e suas consequências na sociedade, são relevantes para entender o quão importante hoje é tratar da corrupção. Assim, esse esforço se destina a demonstrar a complexidade que se revestiu a corrupção, com os grandes esquemas organizativos de práticas corruptivas desviando o dinheiro público. Isso importa também em observar a necessidade de uma busca contínua da utilização de meios de combate a esse entrave, como o que se propõe com o instituto da Ação Popular.

Nesse sentido, inicia-se referindo o caso Jorgina de Freitas, com a fraude à Previdência Social durante as décadas de 1980 e 1990 que gerou grandes impactos. Jorgina de Freitas foi advogada e procuradora previdenciária, e teria desviado um total de US\$ 114.345.526, 96 (cento e quatorze milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e vinte e seis dólares e noventa e seis centavos), juntamente com o advogado Ison Escossia da Veiga com valor de US\$ 190 (cento e noventa) milhões de dólares (FURTADO, 2015). Durante esse tempo, ambos foram os

responsáveis por movimentar todos esses milhões e fraudar o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

A fraude consistia no acionamento de ações de segurados considerados marajás no INSS, a fim de obter indenização, pensão ou aposentadoria com valores elevados. Esses processos eram transferidos para a Comarca do Rio de Janeiro, onde juízes, procuradores e outros funcionários favoreciam o esquema. Após, os valores iam para as contas dos advogados que depois do saque dividiam entre os integrantes da quadrilha, segurado, advogado, contador judicial, juiz, promotor, gerente de banco, procurador do INSS e outros funcionários (FURTADO, 2015). Aí, a demonstração de um esquema totalmente complexo, e que põe por terra a confiança das pessoas no sistema.

Na sequência, outro caso de grande repercussão foi o escândalo da construção do fórum trabalhista de São Paulo. Ocorrido no início da década de 1990, esse gerou aos cofres públicos o prejuízo de US\$ 250 milhões de dólares. Sendo liderado pelo juiz Nicolau dos Santos Neto e o ex-senador Luis Estevão, envolveu o esquema de corrupção que desviava verbas para a construção do fórum do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo. No caso, as irregularidades iam desde a elaboração do edital de licitação destinado à contratação do empreendimento, até crime de lavagem de dinheiro (spotniks.com).

Segundo Furtado (2015), havia a fixação, no edital, de objeto contratual impreciso, incomum e inadequado à natureza do empreendimento, elaboração de projeto básico falho e incompleto das obras, conluio entre os licitantes, contratos simulados para habilitação de empresas no certame, superfaturamento da obra por intermédio de medições superestimadas de quantitativos de serviços realizados, e falhas graves na fiscalização da execução física da obra (FURTADO, 2015). Nesse sentido, a verificação desse caso é importante para observar a vulnerabilidade nas estruturas da Administração Pública envolvendo a execução de contratos públicos.

Em 1993, outro caso de grande complexidade e envolvendo altas quantias, foi o escândalo dos Anões do Orçamento<sup>4</sup>. Esse ocorreu no Congresso Nacional envolvendo a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, responsável por examinar e propor emendas a Lei Orçamentária Anual encaminhada pelo Presidente da República. Nesse caso, foi aberta Comissão

---

<sup>4</sup> Esse nome deve-se ao fato de que muitos integrantes da Comissão possuíam baixa estatura.

Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI para investigar irregularidades envolvendo 37 deputados. Os integrantes da Comissão fariam uso de suas prerrogativas para auferirem benefícios indevidos<sup>5</sup>, recebendo dinheiro e outros bens em troca da inclusão de dotações orçamentárias de serviços e obras públicas de empresas, que em conluio organizavam estratégias para vencer licitações, além de incluir dotações orçamentárias em benefício de entidades fantasmas de assistência social, por eles controladas (FURTADO, 2015).

O Caso Banco Marka, em 1999, refere-se ao banqueiro Salvatore Cacciola, do Banco Marka, que revelou ter 20 vezes a mais que seu patrimônio líquido em contratos de venda de dólar futuro, recorrendo, conforme o aumento do dólar, ao banco Central, que liberou cerca de R\$ 3,7 bilhões. Cacciola acabou sendo penalizado com 10 anos de prisão (spotniks.com).

Em 2003 tem-se o caso Banestado, do Banco do Estado do Paraná, que envolveu desvios de mais de 30 bilhões. Esse foi usado para passar recursos ao exterior, prometendo fazer troca de moedas estrangeiras. O juiz federal Sérgio Moro foi quem apurou o caso, ele tratou de forma rígida os acusados, mas o Supremo Tribunal Federal os absolveu. Diz-se que foi a partir das investigações do Banestado que possibilitou que se chegasse a outro esquema de corrupção, o Petrolão (MPF, [combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://combateacorrupcao.mpf.mp.br)).

O ano de 2004 revela o caso Vampiros da Saúde, com a fraude de remédios superfaturados descoberta pela Polícia Federal. Sendo a maioria do Ministério da Saúde, foram presas 17 pessoas que teriam gerado um prejuízo de 4, 08 bilhões ao Brasil (spotniks.com).

Ocorrido em 2007, o Caso Navalha da Carne gerou prejuízo por volta de 1, 06 bilhões de reais. Esse era um esquema que envolvia a criação de emendas para a criação de obras públicas, movido por fraudes orçamentárias e obras não especificadas em 10 estados brasileiros envolvendo setores de Minas e Energia, Transportes, Cidades e Integração Nacional que terminou na prisão de 49 pessoas<sup>6</sup> (spotniks.com).

---

<sup>5</sup> João Alves de Almeida, membro Comissão do Orçamento no Congresso Nacional, foi um dos deputados que para encobrir a corrupção dizia ser um homem de sorte por ganhar na loteria, tendo ganhado mais de 200 vezes. Contudo, a loteria era apenas uma forma para lavagem de dinheiro.

<sup>6</sup> Dentre os quais estaria envolvido o irmão de Renan Calheiros, o Olavo Calheiros, e o ex-governador do Maranhão, Jackson Lago.

Fundos de pensão já é um caso descoberto recentemente que se iniciou em 2015, estima-se a perda de bilhões para o Brasil. Nesse caso, funcionários do Banco do Brasil participaram de ações de grandes empresas como a Embraer e a Vale do Rio Doce com contratos de fundos de pensão fraudados, e mais de 200 pessoas indiciadas por envolvimento (spotniks.com).

Já o caso Operação Zelotes, iniciada em 2015, tem como objetivo apurar a corrupção no Colegiado de Administração de Recursos Fiscais envolvendo grandes empresas, onde lobistas ajudaram essas a se livrarem da Receita Federal. No caso, parte dos débitos lançados e cobrados pela Receita Federal teria sido cancelada de forma indevida, com base nos julgamentos manipulados. O prejuízo estimado foi de 19,6 bilhões que deixaram de ser recolhidos aos cofres públicos, envolvendo o Banco Santander, Bradesco e Banco Safra<sup>7</sup> (MPF, [combateacorrupcao.mpf.mp.br](http://combateacorrupcao.mpf.mp.br)).

O que não poderia faltar nesse exame de alguns casos de corrupção, é mencionar a famosa Operação Lava Jato, envolvendo a Petrobras. Em andamento no presente ano, o caso em tela é sinônimo de corrupção no país, atingindo grandes nomes, como o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, senadores, deputados e grandes empreiteiras como a Odebrecht. Refere-se que nesse caso estrondoso de corrupção, apenas para a Petrobras o prejuízo foi de R\$ 88,8 bilhões, e os valores desviados chegaram a R\$ 42,8 bilhões. Conta-se que, como maior operação da história, já ocasionou mais de 160 prisões e muitos acordos de delação premiada, devido à prática de crimes como a formação de cartel, de organização criminosa, de corrupção e de lavagem de dinheiro (spotniks.com).

O nome do caso Lava Jato, segundo o Ministério Público Federal - MPF ([lavajato.mpf.mp.br](http://lavajato.mpf.mp.br)), decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis, criada para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Em 2014, no início da operação, foram investigadas e processadas na Justiça Federal em Curitiba quatro organizações criminosas lideradas por doleiros. Após, o Ministério Público teria recolhido provas de um esquema bem maior envolvendo a Petrobras, onde grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina era entre 1% a 5% do total de

---

<sup>7</sup> O filho do ex-presidente Lula Luiz Cláudio também seria acusado de receber propina dos lobistas.

contratos bilionários superfaturados que seria distribuído por meio de operadores financeiros (MPF, [lavajato.mpf.mp.br](http://lavajato.mpf.mp.br)).

Esse caso é mais um daqueles que impressiona pela capacidade organizativa para reembolsar o dinheiro público, colocando em profunda indignação a sociedade ao atingir até mesmo os representantes por ela eleitos. A observação que se detém dele, assim como dos demais casos, é o quão enraizada se encontra a corrupção no desenvolvimento da sociedade brasileira. Desse modo, é que se afirma que a história do Brasil tem sido marcada por esses diversos escândalos relacionados ao mau uso dos recursos públicos, e pela descoberta de complexos esquemas de corrupção, causando efeitos nefastos em todo o país, e uma situação de impotência profunda por parte da sociedade.

Com todo esse histórico de corrupção, não há dúvidas que se tem gerado uma crescente preocupação, principalmente quanto ao modelo democrático. Para Starling (2012, p 220):

[...] nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.

Nesse sentido, há grande preocupação com a qualidade do sistema democrático, uma vez que os escândalos políticos ocupam cada vez mais os espaços de comunicação, como jornais e mídia falada.

Então, é difícil dizer exatamente se hoje a corrupção teria aumentado ou se na verdade o que teria ocorrido seria um aumento circunstancial de sua notoriedade. De qualquer sorte, o que se retém é que a corrupção existe, e existindo, ocasiona consequências tamanhas para a sociedade, principalmente para aquela regida pelos princípios do estado democrático.

Para Ribeiro (2000), a corrupção só se constitui como problema para os Estados democráticos por ser um modelo que exige dos cidadãos uma consciência cívica, e o comprometimento com a República. Contudo, por mais que fosse óbvia essa constatação, o que ocorre é o contrário, pois a experiência democrática em repúblicas mostrou que pouco fez e faz a sociedade, que acaba por tolerar a corrupção. “O sistema que mais exige do cidadão é o que hodiernamente tem recebido menos, convivendo passivamente com a corrupção, pois combatê-la exige

um esforço que a sociedade parece não estar disposta a pagar”, conforme explica Friedrich (2014, p. 76).

O que se viu com todos os casos de repercussão do fenômeno da corrupção é que desde a época da Colônia o Brasil teria sido construído sem a maioria da população colaborando. Em consequência disso, no atual cenário, o que se vê são pessoas fugindo da atividade política, desprezando os partidos, não se importando com sindicatos e associações, mas mesmo assim, esperando e cobrando muito do Estado. Há uma falta de educação que fez muita diferença para a cultura brasileira, pois o Brasil acabou não formando cidadãos para participar das leis e distribuição dos recursos (RIBEIRO, 2000).

Friedrich (2014) também concorda que o pouco envolvimento dos cidadãos na gestão da coisa pública é um fator responsável do quadro atual de corrupção. Argumenta que “[...] ao eleger seus representantes, a população deixa de exercer qualquer forma de controle sobre a ação política, havendo a ruptura do vínculo entre representantes e representados [...] (FRIEDRICH, 2014, p. 29), deixando os sujeitos eleitos livres para a atuação desprendida do interesse social.

Continua Friedrich (2014, p. 29) discorrendo que por outro lado:

[...] cabe indagar se foi a corrupção e o sentimento de hipossuficiência dos cidadãos em razão da impossibilidade ou dificuldade de combatê-la, que levou ao abandono e apatia com os assuntos políticos? Ou foi a pouca participação e envolvimento dos cidadãos em ocupar-se dos assuntos envolvendo o Estado que criou um ambiente propício à corrupção, por deixar os agentes públicos sem nenhuma forma de controle social? Seja qual for a resposta para as indagações, ela passará pele incremento da participação social, seja na forma de participação propriamente dita ou de controle. A necessidade de instrumentos limitadores da atuação corrupta dos agentes públicos é urgente, inclusive para reverter os índices de abstenção dos cidadãos na gestão pública.

Nesse cenário, fica evidente que a corrupção envolve diretamente a sociedade e a participação dessa, sendo que o envolvimento dos cidadãos na gestão da coisa pública pode ter sido o grande causador da corrupção, como já destacado, como também, pode ser a forma menos utópica para reprimir os comportamentos corruptivos seguintes. Leal (2013), nesse sentido, diz que já se pode perceber no Brasil, mesmo que lentamente, novos ciclos participativos por parte da cidadania com os fóruns híbridos e interativos entre instituições públicas, privadas e movimentos de representações sociais, levando o tema da corrupção para além das

fronteiras do Estado, ou de arranjos corporativos, em direção às instâncias mais deliberativas da Sociedade Civil.

Mesmo assim, refere-se que o diagnóstico da situação não é dos mais animadores, como também ocorre com os prognósticos para o combate à corrupção. Por conseguinte, Furtado (2015) explana que razões históricas, culturais e políticas são contributos importantes para explicar porque não se promove mudanças efetivas no país aparelhando o Estado para combater a corrupção tanto preventivamente, quanto repressivamente.

No decorrer de todo esse estudo, falta agora averiguar como está sendo o tratamento desse instituto, considerando os marcos normativos internacionais e nacionais em torno do tema. Trata-se, então, do elemento constitutivo formas de prevenção e repressão.

### **2.3 Marcos normativos nacionais e internacionais sobre a corrupção**

Em nível internacional, após a década de 1990, outro campo de estudo começou a tomar posição na avaliação do fenômeno da corrupção. A concepção mudara ao se acrescentar no estudo da corrupção sob uma visão ética, o fator econômico e os profundos reflexos negativos que se gerava nas economias. Pode-se dizer que a grande responsável por essas mudanças foi à globalização, pela constante comunicação que estava acontecendo no plano internacional com o regional.

A sensação generalizada era de que a corrupção não possuía qualquer relevância para a economia nacional ou internacional e que, em relação a esta última, poderia ser considerada benéfica para a obtenção de negócios por parte das grandes empresas em países menos desenvolvidos, sendo o pagamento de suborno em operações comerciais internacionais considerado instrumento natural de negociação, aceito e estimulado pelos governos dos países desenvolvidos que admitiam a sua dedução para fins tributários (FURTADO, 2015, p. 411).

Não obstante, é importante lembrar que no plano internacional diversos fenômenos ocorreram no final das últimas décadas do século XX, com diversas crises financeiras. Razão pela qual a Comunidade Internacional tende a começar a repensar sua postura que predominara até então no enfrentamento da corrupção, tema que era tratado no âmbito interno. Observa-se que a corrupção vai afetar o ambiente social, político, econômico de cada país, sendo que seus efeitos vão

ultrapassar essas fronteiras nacionais gerando reflexos nas relações externas (FURTADO, 2015).

Na Cartilha da Convenção Contra Corrupção, da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2008), defende-se a ideia de que a partir da década de 90, a comunidade internacional desenvolveu o consenso de que o avanço da corrupção desembocaria no aumento da pobreza, além dos impactos nas relações comerciais. Frente aos diversos efeitos nefastos que atingem diretamente os Direitos Humanos e Fundamentais, acabou por se constituir uma priorização ao combate da corrupção na agenda internacional, incutindo em diversos acordos multilaterais celebrados, visto que, as sociedades justas e democráticas não poderiam se desenvolver com o avanço dessas práticas.

Nesse sentido, uma forte pressão começou a ser feita nos países para que tomassem providências no combate à corrupção. Dentre elas a mais importante foi a questão de transparência nas economias. Logo, por meio de incentivos, isso resultou na necessidade de implantação de reformas nas estruturas econômicas e administrativas de modo a se tornarem aptas a participarem desse processo de integração no âmbito internacional (FURTADO, 2015). Foi aí que grandes países emergentes como o Brasil começaram a passar por reformas em suas legislações, em suas estruturas, sendo o combate à corrupção um dos principais responsáveis para implementação dessas mudanças juntamente com o processo de democratização que ocorrera em alguns países (FURTADO, 2015).

Como resultado de profundas preocupações, observando esse cenário, foi crescente nas últimas décadas a celebração de inúmeros acordos de cooperação e convenções internacionais. Assim, com esse objetivo, o Brasil ratificou três Tratados Internacionais. Aponta-se, então, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (COSTÓDIO FILHO, 2014).

Com a intensificação das relações internacionais e o fortalecimento da globalização, o problema atingiu escala mundial. Diante disso, para maximizar as ações de prevenção e combate à corrupção e acompanhar a evolução da sociedade internacional no combate a esse mal, o Governo Brasileiro vem ampliando e fortalecendo suas relações com outros países, visando à cooperação e à integração na prevenção e combate à corrupção.

Com esses objetivos, o Brasil já ratificou três Tratados Internacionais que preveem a cooperação internacional nessa área [...] (CGU, 2008, [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)).

Tendo em vista os grandes efeitos da corrupção de proporções internacionais, um dos caminhos para a materialização de formas de seu combate foi a tentativa de criação de uma resposta global, por meio da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa Convenção foi firmada na cidade de Mérida, no México, em 29 de setembro de 2003, Convenção do qual o Brasil é signatário (UNODC, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)).

Relevante observar que no capítulo destinado à prevenção da corrupção, a Convenção prevê que os Estados Partes pensem em políticas contra a corrupção que mostrem efetividade, e que promovam a participação da sociedade, refletindo os princípios do Estado de Direito, citando-se, nesse caso, a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros (UNODC, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)). Em linhas gerais, a Convenção busca tratar diversos aspectos do combate à corrupção, dentre as quais medidas preventivas, cooperação internacional, criminalização de determinadas condutas, até mesmo voltadas à corrupção privada, a convocação da sociedade civil para participar no processo de combate à corrupção e o fortalecimento de mecanismos contra a lavagem de ativos, dentre outros (FURTADO, 2015).

Além da Convenção da ONU, também, anterior a ela, situa-se a Convenção criada em 1996, em Caracas, na Venezuela, pelos países da Organização dos Estados Americanos(OEA), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC). Conforme Petrelluzzi e Rizek Junior (2014), essa é na verdade a primeira Convenção que se dispôs a tratar da corrupção sob o viés internacional (mesmo sendo de plano regional), e a necessidade de promover e facilitar a cooperação entre os Estados para combatê-la. Nesse sentido, os propósitos da Convenção giram em torno de:

1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício (CICC, [www.oas.org](http://www.oas.org)).

Essa Convenção procura tipificar atos de corrupção, dispõe de princípios acerca do tema e ainda compreende a implementação de mecanismos contra práticas corruptivas, dentre esses uma série de disposições para fortalecer a cooperação entre seus Estados Partes. Além disso, prevê a instituição de sistemas de compras governamentais voltados à publicidade, equidade e eficiência, bem como procedimentos de cooperação para extradição, sequestro de bens dentre outros (PETRELLUZZI, RIZEK JUNIOR, 2014).

A Convenção também determina aos Estados Partes que criminalizem atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e ao mesmo tempo engloba grande elenco de práticas corruptas (PETRELLUZZI, RIZEK JUNIOR, 2014). Essa Convenção, o Brasil acabou firmando em 1997 e promulgou-a em 2002.

Em 1997, obtém-se a promulgação pela Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em transações Comerciais Internacionais (NASCIMENTO, 2014). Segundo Petrelluzzi e Rizek Junior (2014), a OCDE é uma organização pública internacional com missão de promover políticas que proporcionam a melhoria das condições econômicas das nações o bem estar econômico e social das pessoas. Quanto a Convenção, a mesma dispõe que:

[...] os países signatários deverão criminalizar a conduta de corromper funcionários públicos estrangeiros, e, no campo da responsabilização das pessoas jurídicas, impõe que “cada parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos”(PETRELLUZZI, RIZEK JUNIOR, 2014, p. 25, grifos originais).

Além da responsabilização das pessoas jurídicas, a Convenção impõe a manutenção de registros contábeis que dificultem a lavagem de dinheiro, e o pagamento de vantagens indevidas a funcionários estrangeiros, bem como, autoriza a criação de um Grupo de Trabalho com o intuito de examinar se os Estados partes estão implementando as determinações que dispõe (PETRELLUZZI, RIZEK JUNIOR, 2014). O Brasil firmou a Convenção em 1997 e promulgou-a em 2000.

Ainda, acrescentando a esse rol há outros organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial de Comércio, bem como, diversas instituições que tomam como objetivo a preocupação da luta contra a corrupção em todo o mundo. Nesse sentido, vê-se a constituição de

esforços amplos e múltiplos mobilizados por esses objetivos de combater a corrupção e seus efeitos, nos vários países afetados (NASCIMENTO, 2014).

É interessante a disposição de Leal (2013) ao argumentar que as Convenções firmadas objetivam sensibilizar os Estados que participam de suas celebrações, para que avancem no enfrentamento da corrupção, ampliando e aperfeiçoando suas legislações internas. Por meio delas, busca-se trazer para o âmbito nacional de cada país, a tipificação de atos corruptivos que já são previstos internacionalmente, mas não nos Estados que os aderem (LEAL, 2013). Tem-se como primordial, que, no Brasil, essa pressão internacional acrescida do contexto e pressão internos, fará com que os órgãos de representação repensem de forma contínua em formas de redução dessas práticas.

Por essas razões é que se afirma ser um ponto positivo dessa amplitude, a existência de mais leis, convenções, tratados, sentenças judiciais, e procedimentos administrativos em torno do tema (LEAL, 2013). Assim, essas políticas e estratégias “[...] requerem a organização dos esforços dos agentes privados, dos Estados e das organizações internacionais dentro de uma perspectiva supranacional” (FURTADO, 2015, p. 44). Refere-se que desse contexto pode-se extrair que, logicamente, no país, ainda precisa haver grande evolução, para uma luta continua tentando exterminar esse entrave para o desenvolvimento, que demanda alta carga tributária, e em contrapartida acaba fornecendo somente serviços públicos ineficientes e precários.

No plano legislativo nacional, a corrupção já se apontava como tema na Constituição do Império de 1824. Nessa, previa-se como responsáveis por qualquer dissipação dos bens públicos por suborno, peita, e concussão, os Ministros de Estado (LEAL, 2013). Na Constituição de 1891, também se previa entre os crimes de responsabilidade do Presidente da República, o atentado contra a probidade administrativa. Essa norma seguiu na Constituição de 1934, de 1937, de 1946, e na Constituição de 1967, dispondo sobre a hipótese de responsabilizar o chefe do Poder Executivo por crime, sempre que infringisse a probidade administrativa.

Além da esfera constitucional, também ocorre pouco a pouco à ampliação da esfera infraconstitucional, trazendo “ora alguns instrumentos de confronto direto a corrupção, ora outros mecanismos/meios de viabilização desse enfrentamento” (LEAL, 2013, p. 106). Nesse cenário, que se pode apontar o surgimento da Lei nº 4.717 de junho de 1965 - Lei da Ação Popular, que mesmo tendo surgido em

período autoritário, legitimou qualquer cidadão a pleitear a anulação, ou mesmo a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público. Esse instrumento, é que se tomará como objeto central nesse estudo, ao se observar as formas de enfrentamento da corrupção por meio dos controles da Administração Pública.

Como ilícitos previstos penalmente, pode-se situar o crime de corrupção eleitoral previsto no artigo 299 do Código Penal, de peculato no artigo 312, de Inserção de Dados falsos em sistema de informações no artigo 313-A e de Modificação ou Alteração não autorizada de sistema de informações no artigo 313-B, ambos com redação pela Lei nº 9.983/2000. Ainda, o crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas no artigo 315, de Concussão no artigo 316, de Condescendência Criminosa no artigo 320, de Advocacia Administrativa no artigo 321, de Tráfico de Influência no artigo 332, com redação dada pela Lei nº 9.127/1995. E mais, o crime de Corrupção Ativa no artigo 333, e de Corrupção ativa em transação comercial internacional do artigo 337-B, com redação dada pela Lei nº 10.467/2002.

Observando as definições legais do Direito Penal, vê-se que esse se constitui um dos importantes instrumentos no combate à corrupção. Contudo, há de se ressaltar que a criminalidade organizada tenta buscar constantemente falhas nas legislações para poder agir com maior liberdade, e esses atos se constituem naqueles mais difíceis de desvelar, atos na verdade revestidos de legalidade. Segundo Furtado (2015), a cada dia são desenvolvidos novos mecanismos com o intuito de fraudar, desviar, subornar ou praticar atos de apropriação de valores do patrimônio alheio. Assim, essa imensa criatividade e complexidade que a corrupção apresenta, impede muitas vezes o seu combate efetivo.

Mas para aumentar ainda a atenção à corrupção podem-se citar diversos dispositivos como a Lei nº 1.079/1950, que definiu os crimes de responsabilidade; o Decreto-Lei nº 201/1967, que tratou da responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 7.347/1985, sobre Ação Civil Pública; a Lei nº 7.492/1986, que tratou dos crimes contra o sistema financeiro nacional; a Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa; a Lei nº 8.730/1993, que estabeleceu a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a Lei Complementar nº 101 /2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal (LEAL, 2013).

Ainda tem-se a Lei nº 9.613/98, que tratou dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização do sistema financeiro e criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF; bem como Lei nº 12.683/2012, que a altera para tornar mais eficiente à persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro; a Lei nº 10.028/2000, que alterou o Código Penal brasileiro para nele estabelecer os crimes contra as finanças públicas de forma mais específica; a Lei nº 11.111/2005, que ampliou o tema do acesso às informações públicas por parte da sociedade civil, bem como sua substituta, a Lei nº 12.527/2011, e seu Decreto regulamentador nº 7.724/2012; a Lei Complementar nº 135/2010, Lei da Ficha Limpa que altera a LC nº 64/1990; a Lei nº 12.846/2013 que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, dentre outras (LEAL, 2013).

Para além do tratamento infraconstitucional, e das Constituições anteriores, chega-se ao tratamento constitucional dado pela Constituição Federal de 1988. “A Constituição de 1988, diante da quantidade da complexidade da corrupção, elevou a questão da transparência e da moralidade públicas ao *status* de direitos essenciais ao próprio Estado” (NASCIMENTO, 2014, p. 60). Assim, todas as ações de gestão do Estado e dos representantes devem partir desse meio.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o surgimento de uma série de novidades para o sistema político no país em processo de democratização. Vê-se, nesse sentido, grande aumento da qualidade das práticas políticas, aumento no número de participantes nas eleições, melhora no funcionamento das estruturas de divisão de poderes, e a emergência do controle da sociedade civil sobre o sistema. Todas essas características são consideradas como formas efetivas de combate à corrupção (AVRITZER, 2011).

Em decorrência do diploma trazido pela Constituição Federal de 1988, surgiu uma série de matérias infraconstitucionais. Diz-se que se viu a aprovação de um “[...] novo conjunto de normas para enfrentar o quadro da proteção, racionalização e organização da administração pública, defesa da ética, da moralidade pública, das eleições limpas e do combate à corrupção” (NASCIMENTO, 2014, p. 87). Contudo, aqui já se relacionou que ao mesmo tempo de observar-se uma melhoria no funcionamento do sistema político, o fenômeno da corrupção ainda se coloca como

um desafio (AVRITZER, 2011). Por esse fato que a pesquisa em questão, reveste-se de relevância.

Somando a esse conjunto pós e pré Constituição Federal de 1988 é importante apontar os institutos do controle da Administração Pública que vieram a se constituir como meio relevante de contribuição para o combate dessa corrupção desenfreada. Como se verá adiante, torna-se inegável a relevância do papel desempenhado pelo sistema de controle da Administração Pública, que acaba por se delinear como atividade essencial na consecução dos fins a que se destina, inibindo de alguma forma os desvios nefastos ocasionados pela corrupção. Esse é o tema que se passa a analisar.

### **3 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO CONTROLE INSTITUCIONAL AO SOCIAL**

A corrupção como um fenômeno complexo que se regenera das mais variadas formas, acaba ocasionando a necessidade de meios capazes de gerar seu controle. Foi observado que seus efeitos ultrapassam as fronteiras nacionais, mobilizando até mesmo internacionalmente, esforços para seu combate. Logicamente tratar a corrupção como um problema internacional é importantíssimo quando se trata de globalização, mas, tão ou mais importante é ter a preocupação na realização de mobilizações internas dentro do país. Isso no intuito de barrar os efeitos nefastos que a causam, podendo assim reduzir as desigualdades sociais, a alta carga tributária, melhorar os serviços públicos, dentre outros inúmeros benefícios.

Logo, todos os instrumentos institucionalizados ou mesmo não institucionalizados, devem ser utilizados no combate à corrupção, dentro claro, dos parâmetros constitucionalmente instituídos. A partir dessa perspectiva, é que se observam os controles que a Constituição Federal dispõe nesse sentido, dentre eles, a Ação Popular. No intuito de identificá-la dentre os mecanismos existentes no enfrentamento da corrupção, é indispensável fazer sua análise evidenciando sua inserção no controle da Administração Pública, sendo disposta como um controle social. Para isso, cautelosamente é necessário desmembrar o que vem a ser a Administração Pública, compreendendo suas estruturas e suas atividades.

Reitera-se que o objetivo traçado para esse capítulo é identificar a Ação Popular dentre os mecanismos existentes no enfrentamento da corrupção, buscando demonstrar sua pertença ao controle da Administração Pública, passando pelo controle interno, pelo controle externo até chegar ao controle social, que será o responsável por trazer consigo tal Ação. Trata-se de forma crítica a enunciação dos controles para demonstrar a escolha de uma ferramenta do controle social como efetiva no combate à corrupção.

A primeira análise que se realiza é sobre o conceito de Administração Pública. Não obstante, esse para ser compreendido deve passar anteriormente pelo conceito de Estado, com sua complexidade estrutural. Isso porque, a definição atual de Estado é a responsável por dar as bases e características da Administração Pública nos moldes contemporâneos. O Estado possui personalidade, sendo considerado

pessoa jurídica de direito público, territorial soberana, composta pelos elementos de povo, território e governo soberano.

Isso se depreende da explicação de Mileski (2011) ao dispor sobre elementos indispensáveis na existência do Estado. Ao explicar sobre esses elementos, menciona que é indispensável que em um Estado haja uma população, logicamente dentro de um território, e sobre o comando de um governo independente dos demais Estados Nacionais. Nesse caso, faltando um desses elementos não existirá a figura do Estado.

A forma como esses elementos se relacionam é a responsável por uma série de características próprias que refletem na organização e estrutura de determinado país, que no caso brasileiro são estabelecidas na Constituição Federal de 1988. É aí que se encontram as Formas de Estado, Sistema, Forma e Regime de Governo.

A primeira escolha fundamental é o Regime de Governo, no caso o Regime Democrático.

É importante lembrar quando se analisa o Regime Democrático quais as origens que possibilitaram sua caracterização conforme o modelo atual. Por essa razão apontam-se os eventos nefastos ocorridos após a II Guerra Mundial, principalmente nos países mais afetados pelos regimes totalitários, onde se iniciou um forte movimento de resgate e fortalecimento da noção de democracia e, juntamente, a noção de Direitos Humanos. Esses novos objetivos serão o centro das Constituições de cada país, onde se norteará a opção por um regime Democrático, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana (HENNIG LEAL, 2007).

Desse modo, modificou-se o que até então se entendia como conceito de Estado de Direito, apontando-se ao Estado Democrático de Direito, agregando-se à observância formal da legalidade vigente, também a observação de valores de onde decorrem os direitos. Dahl (2001) refere que nos governos democráticos ocorreram mudanças no sentido de deixar de lado a percepção de ser apenas de homens e nem todos, para somente no século XX, tanto na teoria como na prática, a democracia vir a exigir que os direitos de envolver-se na vida política fossem estendidos a toda população.

O Estado, com um Regime Democrático, se fundará no princípio da soberania popular, prezando-se por uma participação efetiva do povo na coisa pública, especificadamente em sua gestão e controle. Essa participação visa realizar o princípio democrático como base dos direitos fundamentais de toda pessoa humana

(BONAVIDES, 2002). Diz Silva (2008) que o termo *democrático* tem função de qualificar o Estado, sendo responsável por transmitir os valores da democracia a todos elementos que compõe a ordem jurídica. Inclusive a Administração Pública e seus controles.

No seu artigo 1º, parágrafo único, a Constituição Federal de 1988 dispõe que “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nessa mesma concepção, o artigo 14 diz que “[...] a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Analisando as disposições constitucionais, vê-se que o Regime Democrático adotado pelo sistema brasileiro se constitui um misto de teorias da democracia existentes.

Note-se que haveria traços da democracia liberal com a representação, refletindo a definição do poder do povo ser exercido de modo indireto ao constituir representantes eleitos; de uma democracia concebida como participativa com a participação direta do povo nas tomadas de decisão apoderando-se dos instrumentos referendo, iniciativa popular, e plebiscito; bem como, da democracia deliberativa, como, por exemplo, com a deliberação ocorrida nos orçamentos participativos.

Tem-se que a combinação da democracia representativa com a democracia direta com iniciativa popular, referendo e plebiscito, forma um modelo de democracia semidireta, concretizando a escolha fundamental do Regime Democrático.

Nesse tipo de regime, a democracia deve ser concebida dentro de um processo social, que contemple uma sociedade solidária e justa. Sendo todo poder advindo do povo, o seu exercício também deve ser efetivado em proveito desse, seja de forma direta, ou indiretamente quando delega-se aos representantes eleitos. Um traço marcante é a projeção dessa democracia com a feição participativa, quando se torna essencial a participação de todos nos processos decisórios, bem como na organização e funcionamento do governo. Reforçam tais percepções, a noção do pluralismo, seja de ideias, etnias ou culturas, proporcionando verdadeira libertação da pessoa humana a qualquer tipo de opressão (SILVA, 2008).

Leal (2011) explica que o fundamento do Estado Democrático de Direito está diretamente conectado à construção de uma Sociedade Democrática. Nesse, o

conteúdo do conceito de democracia se assenta na soberania popular (poder emanado do povo) e na participação popular, tanto na sua forma direta como indireta, configurando o que chama de princípio participativo. Esse princípio participativo contempla a noção de que democratizar a democracia por meio da participação, está associado à intensificação das participações dos homens no processo de decisão.

São essas características envolvendo o Regime Democrático que acabam sendo ameaçadas com a corrupção, pois, no mais cruel de seus efeitos acaba dissolvendo os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício das virtudes do cidadão. Por esse motivo, é que a corrupção delinea-se como um obstáculo à democracia, desse modo, tornando cada vez mais relevante encontrar modos de fortalecer ou exercer os controles a esse entrave.

Além da escolha fundamental do Regime Democrático, aponta-se a escolha quanto à Forma de Governo. Forma de Governo pode ser considerada como a maneira que se exerce a instituição e a transmissão de poder, assim como, a relação estabelecida entre aquele que governa, e aquele que é governado. Não obstante, no país adotou-se a forma de República, a República Federativa do Brasil, caracterizada predominantemente pela eletividade com o povo tendo direito de escolher seus governantes, e temporalidade dos mandatos de Chefe do Poder Executivo, que possui o dever precípua de prestação de contas (CGU, 2012).

Enquanto República deve o Estado priorizar os direitos fundamentais, sempre colocando o interesse público em primazia, fundando-se no equilíbrio e divisão de poderes, assim como, na ética (CGU, 2012). Da mesma forma, deve-se prezar pela realização dos objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição, dentre os quais está: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos [...]”.

Outra escolha essencial objetivada pela Constituição Federal é o Sistema de Governo. Esse sistema é guiado por princípios compondo um conjunto de órgãos que possuem atribuição de exercer a função política do Estado, segundo os ditames constitucionais. Tal escolha, parte da relação entre Poder Executivo e Legislativo no exercício de suas funções governamentais, apontando-se pelo Sistema Presidencialista. O presidencialismo é que propõe uma divisão de poderes independente e harmônica entre si. No caso em questão, o Presidente da República

exerce funções de Chefe de Governo, bem como, funções de Chefe de Estado, não dependendo do Poder Legislativo para o exercício do cargo, ou mesmo, de sua investidura (MILESKI, 2011). Do mesmo modo, o Poder Legislativo também possui independência, não se sujeitando à dissolução pelo Executivo.

Por esse sistema presidencialista o Presidente da República exerce o papel de Chefe do Poder Executivo Federal, com o auxílio dos Ministros de Estado, tomando conta da administração pública federal, sua organização e estruturação, conforme o artigo 61 e 84 da Constituição Federal. Semelhante ocorre com os poderes executivos, nas administrações públicas do Distrito Federal e dos estados, onde, respectivamente, os chefes do poder executivo serão o Governador do Distrito Federal e o Governador do estado, bem como, os Chefes do Poder Executivo municipal e da administração pública municipal, serão os Prefeitos (JUSTEN FILHO, 2013).

Ainda, não menos importante, é essencial falar da escolha fundamental quanto à Forma de Estado adotada no país, sendo ele um Estado Federado, escolha essa que participa até mesmo da constituição do nome do país ao se dispor oficialmente como República *Federativa* do Brasil. Ser um Estado Federado é optar pela descentralização política e ter como fundamento a constituição de diferentes entidades políticas autônomas. Desse modo, ser um Estado Federado é caracterizar-se como complexo ou composto, e ao mesmo tempo, diferir-se de um Estado Unitário com um só poder político central e marcado pela centralização política (JUSTEN FILHO, 2013).

Nesse sentido, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 adota a Forma de Estado Federado, onde há a integração de diferentes centros de poder político. Esses centros possuem uma relação de coordenação onde cada um possui autonomia política, financeira e administrativa. Tem-se um poder político central, a União, poderes políticos regionais, os estados, e poderes políticos locais, os Municípios, além do Distrito Federal acumulando poderes regionais e locais (MILESKI, 2011). Dessa forma, vê-se que tal organização contempla uma Administração Pública federal, distrital, estadual, bem como, municipal.

Essa disposição reflete a organização política-administrativa em cada ente federado que compõe o Estado brasileiro, prezando-se pela garantia constitucional de autonomia desses. Autonomia “[...] caracterizada no poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um daqueles

entes, limitada por outras disposições constitucionais ou legais dela decorrentes” (CGU, 2005, p. 9). Esse modelo de organização tem como dever a conservação de princípios primordiais da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Dever que reflete o elemento do Estado finalidade.

Nessa organização política, encontram-se os Poderes do Estado, sendo eles o Poder Executivo, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Os Poderes refletem a ideia de se constituir certa forma de divisão que permite uma especialização para o exercício das funções, opta-se por impedir a concentração de poder a um único órgão ou pessoa. Leal (2006) dispõe que é com o Estado que nasce a atividade de administrar os interesses públicos, mais especificamente com o Estado de Direito, e não só com ele, mas também com a tripartição de poderes, classicamente atribuída a Charles de Montesquieu.

Dispôs a Constituição Federal no seu artigo 2º que, “[...] são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo, e o Judiciário [...]”, constituindo-se o princípio da separação de poderes. Esse princípio é previsto como cláusula pétrea no artigo 60, § 4º, onde se determina que nenhuma proposta de emenda constitucional poderá aboli-lo. O Poder Legislativo terá a atribuição de elaborar as leis, detendo a função normativa; o Poder Executivo será o responsável por converter essas leis em atos individuais e concretos ao exercer a função administrativa; e o Poder Judiciário fará com que se efetive a aplicação dessas leis, exercendo a função judicial quando acionado (MILESKI, 2011).

Depreende-se daí as funções precípua de cada poder, ou seja, as funções principais, todavia, suas atribuições não param por aí. Isso porque o constitucionalismo foi o responsável por modificar a ideia inicial de rigidez que compunha a noção de separação de poderes, para refletir a ideia de coordenação e harmonia, onde um poder desempenha além de suas funções próprias e típicas, as funções atribuídas aos outros poderes, ou seja, funções atípicas. Assim, a Constituição Federal de 1988 acaba por adotar o modelo de separação de Poderes flexível (MILESKI, 2011).

Cada poder será titular de sua função principal, acrescido de uma função acessória. Tem-se que o Poder Legislativo executará sua função principal legiferante, mas também a função acessória jurisdicional e administrativa. O Poder Judiciário exercerá a função jurisdicional, e de forma acessória, a função administrativa e legiferante. E o Poder Executivo, exercerá de forma principal a

função administrativa e de forma acessória, a função legiferante. (JUSTEN FILHO, 2013).

Nesse interim, cabe observar que a função administrativa é atribuída predominantemente ao Poder Executivo, contudo, frente ao modelo flexível de separação de poderes, os demais acabam realizando o desempenho dessas funções. Assim, há atividades de natureza administrativa em todos os poderes, onde se observa a constituição de uma Administração Pública a cada um dos entes federados, como anteriormente já relacionado.

Diante de todas as escolhas fundamentais que orientam o sistema brasileiro, pode-se perceber e reiterar como importante essa questão da materialização da atividade administrativa, que será desempenhada em especial pelo Poder Executivo, não obstante, todos os poderes a exercitarem. Para realizar essa função, são criadas organizações estatais, ou na verdade, a Administração Pública. Logo, após o estudo dessas características envolvendo o Estado, menciona-se novamente que o estudo do que vem a ser a Administração Pública é essencial para a compreensão das formas de controle dessa no enfrentamento da corrupção, principalmente para situar o instituto da Ação Popular.

### **3. 1 Estruturando o conceito de Administração Pública e o conceito de controle da Administração Pública**

Ao observar as doutrinas administrativistas, nota-se certa dificuldade quanto à efetiva precisão do conceito envolvendo o termo Administração Pública em face de sua complexidade e atuação diversificada.

Comumente usa-se a expressão Administração Pública como um conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa, contudo, essa pode ser compreendida em diversos sentidos (JUSTEN FILHO, 2013). Leal (2006, p. 38) explica que o conceito de Administração Pública tem-se concretizado “[...] como um conjunto harmônico e sistêmico de princípios, regras e ações jurídicas que regem os órgãos, os agentes e atividades públicas, tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Alguns autores delimitam a diferença entre a nomenclatura administração pública com letra minúscula, e Administração Pública com letra maiúscula. Nessa delimitação, definem que o conceito de administração pública gira em torno da ideia

de uma atividade definida em lei como função do Estado, em que se realiza a gerência de recursos. Recursos que devem possuir destinação ao atendimento dos interesses públicos realizando direitos fundamentais. Já a expressão Administração Pública, ou Administração, quer significar em letra maiúscula não a atividade, mas sim o ente que exerce a gestão, o Estado Administrador (DI PIETRO, 2012). Para o presente trabalho quando utiliza-se a expressão Administração Pública, quer se referir tanto a atividade como o ente administrador.

Importante compreender nessa conceituação, que a Administração Pública, hoje, não se apresenta tão somente com a visão estrita de se referir a um conjunto de técnicas e métodos de governo e as de ações de Estado; mas, especialmente, como indispensável instrumento de gestão de interesses públicos, refletindo a ideia de estar a serviço da Democracia e da Sociedade (LEAL, 2006).

Numa avaliação da Administração Pública, vê-se que ela não pode ser tratada de forma distanciada ou isolada a fenômenos econômicos, políticos e sociais predominantes no país. Nessa esteira, partindo do contexto da Administração Pública marcada sob um viés democrático, com inúmeros mecanismos e procedimentos capazes de viabilizar a participação da sociedade na gestão pública, toda ação precisa estar em sintonia com o tempo e o espaço, para que não configure tão somente prerrogativas formais dos poderes estatais (LEAL, 2006).

Na definição do conceito de administração pública, cabe lembrar sua divisão em administração municipal, distrital, estadual e federal. É importante saber, até mesmo para a fiscalização que se propõe que a administração federal será quem guiará as demais, no sentido de valer a aplicação da disposição de sua regulação às demais administrações. Dito isso, assevera-se também a divisão da administração pública em direta e indireta, nesse sentido, dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, Estatuto da Reforma Administrativa, que tanto uma como a outra deve seguir os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, razoabilidade e outros (CGU, 2005).

Sobre uma perspectiva histórica e meramente administrativa cabe a análise de que a Administração Pública evoluiu seguindo três modelos básicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Modelos organizacionais e relacionais determinantes para as estruturas e processos de reforma da administração, que ocorreram ao longo dos anos no Brasil.

O modelo patrimonialista pode ser identificado como aquele descrito no capítulo 1 quando abordado a origem da corrupção no Brasil. Nesse modelo, tem papel fundamental o patriarcalismo, gerando profundos reflexos sobre o Estado. Aqueles que foram formados por um ambiente familiar patriarcal tinham dificuldade de compreender as diferenças entre o público e o privado. Por essa razão, a gestão política se apresentou para esse funcionário patrimonial como assunto de interesse particular, onde, a condução tanto do Estado e de suas instituições é realizada sobre a ótica de relações pessoais e afetivas.

O modelo burocrático tem como pensador o autor Max Weber, que desenvolveu, durante o século XX, um modelo organizacional que se disseminou nas Administrações Públicas de todo o mundo (SECCHI, 2009). Essa foi a primeira reforma burocrática na Administração Pública, que rejeitou o modelo de administração patrimonialista.

Ao desenvolver seu modelo de dominação, Max Weber atribui à autoridade a característica de ser a fonte de poder das organizações burocráticas, emanando das normas e das instituições formais. “A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo” (SECCHI, 2009, p.351). Ainda, pode-se dizer que a busca pela eficiência organizacional é o norte desse modelo.

Muitas críticas foram atribuídas ao modelo burocrático, surgindo posteriormente tentativas de modelos pós-burocráticos de organização.

No desenvolver tem-se então a Administração Pública de modelo gerencial. Esse modelo surge por volta da metade de 1980, como segunda grande reforma do aparelho estatal, também denominada de reforma da gestão pública. No Brasil, tal reforma iniciou em 1995, e “[...] como a reforma burocrática, a reforma gerencial dura 30 a 40 anos para poder ser considerada razoavelmente completa. Na verdade, ela nunca se completa” (PEREIRA, 2017, p. 152). A formação das bases desse modelo pós-burocrático tem como norte as estratégias de gestão das empresas privadas, planejando a estruturação e a gestão da Administração Pública com base nos valores de eficácia, eficiência, e competitividade.

Autores como Secchi (2009) vão entender que os novos modelos que foram surgindo compartilharam características essenciais com o modelo burocrático, não sendo, desse modo, modelos de ruptura.

Leal (2006), em crítica ao modelo gerencial, refere que esta perspectiva se configura muito mais como uma técnica administrativa do que uma política de gestão, numa ideia de que o aumento crescente da orientação e produtividade volta-se para a noção de cidadão consumidor. Essa, para ele, não é a noção que se exprime do texto constitucional, alcançando o cidadão a mero consumidor de ações e serviços públicos, mas sim a ideia de uma cidadania orgânica, onde o cidadão constitui a condição e possibilidade para a formação do espaço público.

O importante ao trabalho, olhando esses modelos (burocrático e gerencial) é que o principal elemento comum entre eles é a preocupação fundamental com o controle. No modelo burocrático, tanto a questão da impessoalidade como a formalidade tem relevância primordial no controle dos agentes públicos, das relações intraorganizacionais, das comunicações, e da organização com o ambiente. Já a função de controle na administração pública gerencial ocupará a função tanto de controle dos políticos sobre a administração, como no controle dos resultados de todas as políticas e ações públicas (SECHI, 2009).

A partir da perspectiva aqui descrita quanto a Administração Pública, vê-se que o que se exige é sua atuação de forma legítima segundo as normas que a delineiam, e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo de sua realização. Cada administração possui órgãos e agentes com competência para estabelecer formas e tipos de controle para a atuação administrativa, buscado sempre o interesse dos administrados.

Como pode ser observado, a função de controle é um traço essencial na delimitação da Administração Pública, pois, guiará sua forma de atuação e a garantia de direitos. Uma compreensão de Administração Pública precisa levar em conta a existência dos controles que a cerca.

Uma relevante forma que favoreceu e favorece o funcionamento do sistema administrativo é a constituição do controle. O ato de controlar torna-se importante ferramenta na concretização do princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, isso porque, regulará os desvios que podem ocorrer na Administração Pública. Esses desvios concretizam-se logicamente em atos de corrupção cada vez mais complexos e desenfreados, fato que, quanto mais efetivos podem se mostrar os controles, melhores os resultados dos fins em que a Administração Pública se destina.

Com grande importância para a avaliação que aqui se propõe, o estudo dos controles da Administração Pública deve levar em consideração o estudo de seus elementos e formas. Esse estudo levará ao instituto que aqui se pretende analisar, o controle social da Administração Pública por meio do instrumento da Ação Popular no combate à corrupção.

Tamanha a relevância dos controles, que estes vão ganhar força além do âmbito nacional. Furtado (2015) diz que essa necessidade de controlar as atividades administrativas desenvolvidas pelo Estado é percebida de modo evidente internacionalmente. Isso porque é pacífico o entendimento de que esses controles são caracterizados como instrumentos imprescindíveis para o combate e a prevenção da corrupção.

Refere o mesmo autor, que na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, dentre do Capítulo II que cuida das medidas preventivas, o artigo 6º é dedicado à necessidade de os países aderentes manterem órgão ou órgãos independentes para controlar suas respectivas Administrações Públicas. Prevê o referido artigo da Convenção, Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção, onde:

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, **garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção** com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção. 2. Cada Estado Parte **outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida.** Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções. 3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção (grifos próprios).

Certamente pode-se afirmar que o Brasil atende o que tem firmado no meio internacional, pois tem instituído de modo contínuo tanto formas de controle das instituições, como meios de controle sociais no enfrentamento e prevenção da corrupção.

Para falar em controle da Administração Pública, é importante saber que não há um guia sistematizado orientando onde se encontram esses instrumentos e formas. Não há nem mesmo na Constituição Federal um diploma único que o disciplinará. Nesse sentido, é observável que há diferentes modalidades, hipóteses, instrumentos, órgãos previstos e regrados por diversos atos normativos, representando e constituindo o que se denominará como controle.

A Administração Pública, nesse contexto, será aquela que se sujeitará ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, exercendo também ela mesma o exercício desse nos seus próprios atos. Todavia, esse controle não vai abranger somente órgãos do Poder Executivo, mas certamente os demais poderes ao exercerem função tipicamente administrativa.

No estudo dos controles, torna-se imprescindível tratar dos fundamentos que compõe o termo, pois facilita-se uma distinção de quais atos serão enquadrados a esse conceito, verificando em que medida os vários instrumentos existentes no mundo jurídico, estarão interligados nessa ideia. De *praxe*, sempre se busca o significado denotativo do termo, nessa acepção a palavra teria origem no francês, logicamente refletindo a ideia do poder ou ato de controlar, averiguar, verificar (FERNANDES, 2016).

O controle abrange os vários processos nos quais a administração determina seus objetivos, delinea os planos para alcança-los, organiza e supervisiona as operações necessárias para a implementação dos planos e desempenhos esperados. Controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção. É a fiscalização exercida sobre as atividades das pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas estabelecidas (GOMES, ARAUJO, 2012, p. 473).

A partir dessa explanação, vê-se uma visão ampla atribuída ao controle. Nesse sentido, o controle vai significar o fato de tomar medidas aos diversos desvios em torno da realidade, ou seja, uma fiscalização sobre as atividades que se desviem do percurso determinado a elas.

No âmbito do governo, essa visão vai refletir o fato de que “[...] a finalidade do controle é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal- legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência”

(GOMES, ARAUJO, 2012, p. 473). Mais do que isso, deve de modo primordial, se guiar pelo princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Isso devido ao fato de que toda ação estatal girará em torno da utilização do dinheiro e da administração do patrimônio público, atos praticados pelo poder político por meio das autoridades governamentais que tem a responsabilidade de guiar o governo. “A autoridade estatal, como expressão dinâmica da ordem pública, é suprema e o seu poder tem como fim o bem-estar da sociedade” (MILESKY, 2011, p. 167). Não ocorrendo essa atribuição dessa forma, caso em que não raro ocorrem abusos, exige-se tanto a criação, como a utilização de controles para o uso desse poder.

Mileski (2011) orienta que a função de controle foi estruturada no Estado Moderno, constituindo-se como uma das principais características do Estado de Direito. Nesse tipo de Estado, vê-se notadamente a vinculação da Administração Pública à lei e à efetividade do interesse público. Depreende-se que para a eficácia dessas exigências tornam-se imprescindíveis condições que verifiquem o atendimento dessa finalidade evitando o abuso de poder. Nessa conceituação, é que Mileski (2011) determina que isso se chama controle da Administração Pública.

Assim, o controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito e, sobretudo, democráticos, no sentido de ser procedida verificação, quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, em toda forma de atuação administrativa, a qual deve estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os administrados como também à própria Administração Pública (MILESKY, 2011, p. 169).

Numa interpretação democrática em torno do controle, a lógica que se sobrepõe é de que atividade administrativa deve ser permeada por uma concepção que vai sujeitar o administrador à fiscalização popular, somado à comprovação da realização dos direitos fundamentais. Desse modo, a Administração Pública deve gerir o interesse coletivo com sua atuação voltada de acordo com os princípios impostos pelo ordenamento, e, os instrumentos de controle é que vão assegurar o alcance desses objetivos.

Menciona-se que o Decreto Lei nº 200/67 preconiza em seu Artigo 6º que as atividades da Administração obedecerão aos princípios fundamentais do: “I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de

Competência. V – Controle”. Nesse cenário, observa-se o controle assumindo natureza jurídica de princípio fundamental da atividade administrativa.

O controle, quando entendido como poder-dever de finalidade corretiva, é irrenunciável e não pode de qualquer maneira ser retardado. Diz-se que modernamente há uma valorização dos sistemas de controle com a ampliação das formas de seu exercício.

Trata-se de uma atividade que envolve todas as funções do Estado, estando direcionada para o estabelecimento e a manutenção da regularidade e da legalidade administrativa, que procede a uma avaliação no sentido de evitar erros e distorções na ação estatal (MILESKI, 2011, p. 170).

Assim, define-se o controle da Administração Pública como o ato de fiscalização e correção na garantia de uma atuação de acordo com os princípios que são impostos pelo ordenamento jurídico.

Atribui-se que o controle será a união de instrumentos, possibilitando que a própria Administração Pública, os demais poderes, e, sobretudo, o povo, possam exercer diretamente ou por meio de órgãos especializados, a atividade de fiscalizar, revisar e orientar a atuação administrativa em todas as esferas e em todos os órgãos.

Botelho (2010) explica que pode ser observado que os controles da atividade administrativa do Estado podem ter várias formas, dentre essas cita o controle externo, o controle interno, o controle social, o controle jurisdicional, o controle político, o controle administrativo, o controle parlamentar, e, o controle legislativo. Para conceituar esses tipos de atividades dessa forma, vários são os critérios que classificam as modalidades existentes. Pode-se depreender que os tipos e formas de controle vão variar de acordo com o Poder, autoridade ou órgão que vai estar o exercitando, ou mesmo o fundamento, o momento e o modo de efetivação.

O autor Milesky (2011) organiza de forma didática as modalidades de controle. Atribui que o controle pode ser interno ou externo. Dependendo do órgão que está o executando pode ser legislativo, administrativo ou judicial, podendo ser realizado de forma concomitante, prévia ou posterior, tendo como objeto aspectos de legalidade ou de mérito.

De forma constitucionalmente disposta, o controle exercido pela Administração Pública e pelas suas organizações privadas é chamado de controle institucional,

esses ganharão a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Esse controle institucional vem disposto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo-se que o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União será o responsável pelo controle externo, e que cada um dos Poderes, terá um sistema integrado de controle interno.

Tendo em vista a finalidade proposta pela ideia de controle, embora que ele seja de atribuição estatal, há uma abertura para que os administrados também o façam.

Nesse caso, os administrados podem e devem provocar o controle no sentido de preservar seus direitos individuais e, sobretudo, os interesses coletivos. Muitos autores apostam que esse controle, entendido como controle popular, é provavelmente o meio mais eficaz para controlar a Administração Pública. Isso porque, tendo em vista a complexidade das estruturas políticas e sociais do país, bem como, as consequências cada vez mais devastadoras fenômeno da corrupção, as ferramentas de controle não podem ser dispostas somente ao controle institucional.

Como se verá mais adiante, cidadãos participativos e uma sociedade organizada para controlar os gastos públicos são fundamentais a toda a coletividade. Nesse caso, devem-se monitorar permanentemente as ações governamentais, exigindo-se que todos os recursos sejam adequadamente arrecadados. Esse tipo de controle é denominado controle social (CGU, 2012).

O controle social reflete a ideia de participação do cidadão na gestão pública, no monitoramento, na fiscalização e no controle das ações da Administração Pública. “Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (CGU, 2012, p. 16). Por essa razão, aumentando a possibilidade do controle e dando acesso aos cidadãos, o controle social mostra-se então indispensável ao controle institucional.

Para o presente trabalho, utiliza-se a classificação diferenciando os controles externo e interno, e, posteriormente, o controle social.

### **3.2 O controle interno da Administração Pública**

O controle interno, assim como o controle externo diz respeito à execução efetuada por órgão de uma determinada estrutura institucional. Quando esse

controle é realizado pela Administração Pública sobre seus próprios atos por um poder hierárquico que o legitima, pode-se referir que se caracteriza o controle interno.

Diz-se que a instituição de forma específica de um controle interno somente veio a ocorrer com a edição da Lei Federal nº 4.320, em 1964, com a previsão de seu exercício na execução orçamentária, destinando-se ao Poder Executivo. Constitucionalmente esse controle tem lugar somente em 1967, ganhando, conseqüentemente, uma ampliação administrativa de sua abrangência. Na Constituição de 1988, sob uma concepção sistemática, ocorreu à evolução de sua execução, não se destinando somente ao Poder Executivo, passando a compromissar, desse modo, os três Poderes do Estado na sua realização (MILESKI, 2011).

Na regulamentação do controle interno, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 70 a 75, tratará de dispor sobre normas gerais para a realização desse, com o intuito de atender a função administrativa. Assim, preceitua o artigo 70 que:

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, **e pelo sistema de controle interno de cada Poder**. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária (grifos próprios).

Cabe observar que o artigo dispõe que tanto a União, como as entidades da administração direta e indireta estão sujeitas a essa fiscalização, contudo, como as normas do sistema devem ser observadas de forma integrada, remete-se ao artigo 75. “É explicitado que todas as normas estabelecidas naquela seção se aplicam, no que couber, aos estados e aos municípios, orientando a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos órgãos de controle destes entes” (CGU, 2005, p. 16). Sob essas disposições vê-se a incidência do chamando princípio da simetria.

O controle das funções da administração é precedido de atividades de planejamento, organização e coordenação. Detém-se que o poder-dever de vigilância, orientação e correção atribuído ao controle interno delinear-se-á como

objetivo a verificação da atividade pública no que tange a legalidade, legitimidade e economicidade ao atender prioritariamente os interesses coletivos (CGU, 2005).

Nas palavras de Botelho (2010, p. 143, grifos originais), “[...] a expressão ‘controle interno’ passou a ser utilizada como um meio de distinguir os controles originados dentro da/ou pela própria organização daqueles de origem externa”. É importante observar que muitos autores indicarão que esse controle exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos pode receber várias definições, falando-se ora em controle intra-orgânico, controle intra-administrativo, ou mesmo, controle administrativo.

Fala-se em Sistema de Controle Interno ao conjunto de todas as políticas, normas e procedimentos exercidos no âmbito de uma entidade, envolvendo controles financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais, etc.

Justen Filho (2013, p. 1188) preceitua esse tipo de controle como:

[...] o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo medidas [...].

Já Mileski (2011, p. 191) acrescenta que:

[...] no sentido específico da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, pode-se dizer que controle interno é aquele efetuado pelos órgãos administrativos no âmbito da própria administração, sob o comando de um órgão central e, por isso, organizado de forma sistêmica, no sentido de atuar de maneira integrada em todos os Poderes do Estado, buscando comprovar a legalidade dos atos praticados pelos administradores e avaliar os resultados da ação governamental, verificando o seu grau de eficiência e eficácia, com prestação do devido apoio ao controle externo no exercício das suas atividades constitucionais.

Quando o controle é exercido dentro de um mesmo poder, concretiza-se o controle interno, isso por meio da hierarquia ou de órgãos especializados. Como exemplo, pode-se apontar como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a Controladoria Geral da União, constituída como órgão da Presidência da República. À CGU incumbe desenvolver funções de controle interno, ouvidoria, correição, juntamente com as ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção (CGU, 2012).

Explica-se que todo controle que for executado tanto pelo Legislativo, como Executivo e Judiciário sobre os agentes ou serviços de seus órgãos administrativos será denominado controle interno. Viu-se que a Constituição Federal determina que todo poder não só precisa, como deve ter em sua estrutura um sistema de controle interno, atuando de forma integrada com os outros sistemas desse mesmo controle dos demais poderes. Essa disposição vem descrita no artigo 74 da Constituição Federal:

[...] os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Sob essa disposição constitucional nota-se a primazia que deve pairar sobre o controle interno onde cada um dos poderes devem se voltar a verificar a eficácia, efetividade, eficiência e economicidade dos atos realizados em sua estrutura. Com isso, objetiva-se a prevenção de riscos identificando e corrigindo desvios às finalidades de realização do interesse público, combatendo a constituição de práticas corruptivas.

Então, a primeira característica desse controle é seu exercício de forma sistêmica onde sua atuação deve ser realizada de maneira organizada e conjunta, por meio de normas e regras, de princípios e unidades, ajustados entre todos os órgãos. Acresce a essa característica, a obrigatoriedade da instituição de um órgão de controle interno nos três poderes, estruturados de modo que realizem as funções que lhes são determinadas de forma adequada (FERNANDES, 2016).

A partir do delineamento constitucional do artigo anteriormente referido vê-se a atribuição de funções ao controle interno. Como primeira atribuição, determina-se a avaliação do cumprimento de programas e metas. Essa função volta-se para a análise das finanças e orçamento, a fim de aferir a relação daquilo que foi planejado

e foi realizado, tendo em vista o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

O plano plurianual (PPA) tem por objetivo estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (art.165, § 1º, da CF). Pode-se considerar que ele é a primeira lei que concretiza a política pública por meio dos programas que estabelecem os fins que se almejam. Nesses programas estará inserida toda ação governamental que resulte em bem ou serviço, ou as chamadas operações especiais.

Já a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da Administração Pública, com a inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro seguinte. Também antecede e orienta sobre a lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento (art. 165, §2º, da Constituição Federal).

E a lei orçamentária anual (LOA) é aquela que integra o programa e sua execução, ou seja, concretiza-o. Segundo Leite (2011), a LOA é uma lei operativa fixando a dotação orçamentária para cada projeto ou atividade dentro de um exercício financeiro, podendo-se perceber as prestações positivas que o Estado decidiu tornar efetivo no ano seguinte.

Diga-se que o orçamento público é uma lei que prevê receitas e a fixação de despesas para um período determinado, consoante o artigo 165, § 8º da Constituição. Especificamente esse conceito abrange três perspectivas; primeiro, uma lei dirigida à Administração Pública que visa provocar uma conduta especial nos agentes políticos, ocasionando uma sanção pelo não cumprimento do previsto nesse orçamento, com até mesmo configuração de crime de responsabilidade; segundo, uma lei que fixa a despesa e prevê a receita, com um valor fixado condizente com a realidade e com as determinações constitucionais; e terceiro, uma lei concreta de implantação de políticas públicas, que efetiva direitos pelos serviços públicos prestados pelo Estado (LEITE, 2011).

Pode-se referir que esse dever de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, bem como sua avaliação, é uma atividade muito importante quando se pretende atingir o interesse público, finalidade da Administração Pública, onde por meio dessa atuação visa-se verificar o cumprimento do planejamento

governamental. Fernandes (2016, p. 96) refere que “[...] além de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentária e no orçamento anual, o controle interno deve avaliar a execução de programas de governo”. Esses programas podem ou não estar inseridos em lei.

Continuando a observar as atribuições constitucionais ao controle interno vê-se a disposição quanto a avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Por essa atribuição, almeja-se verificar a conformidade à lei, no sentido de ver se o orçamento observou as dotações, aplicação de receitas e limites de gastos, como também, se a gestão financeira observou à realização da receita e da despesa; a ideia que se concretiza é de evitar o abuso de poder e cingir os atos do administrador para a resolução das finalidades legais, atingindo o interesse público. No que tange ao mérito, uma avaliação de resultados visa observar os aspectos de eficácia e eficiência na concretização dessas metas, proporcionando o atendimento da necessidade dos cidadãos com a melhor produtividade possível (MILESKI, 2011).

Ainda, pode-se falar na atribuição constitucional de controlar as operações de garantia, crédito, aval, haveres e direitos, concretizando a ideia de regularidade da existência do lançamento da dívida pública. Em resumo, concretiza-se o objetivo de evitar o acontecimento de eventuais prejuízos (MILESKI, 2011).

Como função de grande importância, pontua-se o apoio do controle interno ao controle externo. Logicamente, o constituinte abordou tal circunstância para reforçar o aspecto de apoio já que exercendo a função de controle, o órgão de controle interno já se encontra auxiliando o Tribunal de Contas.

Há de salientar, como orienta Fernandes (2016), que essa noção de apoio pode ter várias perspectivas. Uma delas é a questão de exame prévio ao controle externo, onde se exerce uma atividade de controle anterior à remessa de documentos e informações aos Tribunais de Contas, resultando na necessidade de orientação e correção, ou recomendação para apuração de responsabilidade do gestor; importante que essa missão que possibilita a ideia de correção e autotutela, pode até mesmo dispensar a atuação do controle externo.

A segunda noção de apoio consiste também na orientação dos gestores para voltarem sua atuação em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas, no caso, o gestor deve sempre ser orientado a seguir a jurisprudência desse órgão de controle externo, prevenindo que incorra em irregularidades. Como terceira

perspectiva em torno da noção de apoio, está o dever do controle interno levar aos Tribunais de Contas irregularidades que tomam ciência, fato que, não ocorrendo, poderá ocasionar até mesmo pena de corresponsabilidade (FERNANDES, 2016).

Note que, de todas essas atribuições já citadas, a principal função atribuída ao controle interno nesse apoio, é o dever de orientação da autoridade pública. Nesse contexto, a ideia que se perpetua é de “[...] evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los” (FERNANDES, 2016, p. 102). Isso antes da atuação do controle externo.

Frisa-se que exercitar o controle interno não exige apenas a identificação dos defeitos ou imperfeições, mas também a adoção ou proposição de providências compatíveis. Assim, ao controle interno incube também propor a solução a ser adotada quando da existência de um defeito na atividade administrativa. Nesse caso, pode determinar a anulação do ato ilegal, a revogação do ato inconveniente, a ratificação ou suprimento do ato eivado de defeito sanável, ou ainda a orientação para a alteração futura de procedimento adotado. Também, uma modalidade reforçada de controle interno vai ser a homologação por autoridade superior, quando o ato ou objeto de controle só terá eficácia mediante a homologação dessa (JUSTEN FILHO, 2013).

Para o exercício desse controle interno, pode-se apontar à criação de órgãos dotados de competência específica, pois, a Constituição Federal determinou que os três poderes mantenham-no de forma integrada. Há casos expressos na Constituição que esses órgãos vêm definidos, como por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça (Art. 103-B § 4º) e o Conselho Nacional do Ministério Público (Art. 130-A, § 2º), (JUSTEN FILHO, 2013).

Quando se trata de controle interno, didaticamente pode-se utilizar e avaliar a nomenclatura do controle administrativo. Isso porque essa disposição significa o exercício dos órgãos da Administração Pública quanto aos atos emanados de sua própria estrutura, sempre que desempenha o poder de autotutela, legitimidade e legalidade da ação Administrativa Pública (MILESKY, 2011). Esse controle administrativo é denominado pelo Decreto-lei nº 200/1967 de supervisão ministerial, englobando os órgãos da Administração Direta, bem como, as pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Fernandes (2016, p. 60) explica que tecnicamente o controle interno é gênero em relação à autotutela, e que ainda é comum a confusão sobre esses termos:

[...] ao primeiro termo associa-se a noção de estrutura própria- recursos humanos e materiais-, de um sistema. O segundo termo constitui uma prerrogativa, dever decorrente do princípio da eficiência, ao qual está jungida toda autoridade pública no sentido de verificar a correção de atos que pratica ou por cuja função responde.

No controle administrativo de legitimidade compete à administração gerir os interesses na sociedade, e seus titulares unipessoais são os Chefes do Governo - Presidente da República, Governador e Prefeito - e seus auxiliares diretos - Ministros de Estado, Secretários de Estado ou Secretários de Município. Essa atuação será legítima quando ocorrer o atendimento dos interesses públicos envolvidos. Na verificação desse objetivo, essas autoridades precisam exercer o controle sobre o alcance e resultado de todos os atos provenientes de sua atuação, sujeitando-a a supervisão e revisão (MOREIRA NETO, 2005).

Lógico que o mesmo se aplica nos Poderes Judiciário e Legislativo, pelo fato de possuírem órgãos de direção, que são responsáveis por zelar pela adequação, eficiência e oportunidade da sua gestão, voltadas ao interesse público. Esse controle administrativo de legitimidade, também é denominado como controle de mérito administrativo, se referindo ao motivo e ao objeto discricionários, ou seja, a uma escolha discricionária que é realizada de acordo com a oportunidade e conveniência daquele que possui poder para tanto (FERNANDES, 2016).

Já o controle de legalidade, volta-se a perquirir o dever imposto a todo órgão, ente e agente da administração pública. Nesse sentido, além dos servidores públicos terem que reger sua conduta agindo somente de acordo com a lei, terá que atuar juntamente controlando a legalidade de sua aplicação, no caso, apontando sua violação, e, corrigindo quando isso for possível e cabível (FERNANDES, 2016).

O controle administrativo, por vezes, possui um amplo espectro de exercício, podendo anular, fiscalizar, confirmar, revogar, alterar, suspender ou sanar os atos praticados com os mais variados instrumentos jurídicos. Contudo, cabe esclarecer, que esse controle poderá ter duas modalidades quanto à origem de atuação, pois aqui se tratando de controle interno, de origem interna, denominar-se-á autocontrole e, se tratando de uma origem externa denominar-se-á heterocontrole, quando distintos o órgão ou Poder controlador e o controlado (MOREIRA NETO, 2005).

Denominado autocontrole, esse controle administrativo caracterizará o controle interno, permitindo a Administração Pública rever seus próprios atos quando inoportunos, ilegais ou inconvenientes. Esse comportamento já é regulado e reconhecido amplamente pelo Supremo Tribunal Federal por meio das Súmulas 346 e 473. Essas dispõem, respectivamente, que a Administração Pública tem poder de declarar nulidade dos seus próprios atos, quando apresentarem vícios que os tornem ilegais, ou, revogá-los em razão de questões de oportunidade e conveniência, respeitando os direitos adquiridos e ressaltando, em todos os casos, a apreciação pelo Poder Judiciário.

Esse controle pode ser exercido de duas formas, uma quando é interposto recurso administrativo pelos administrados, a forma provocada como é chamado, e outra, quando a própria autoridade verificar que está havendo certo tipo de ilegalidade tanto de seus próprios atos, quanto aos atos de seus subordinados, ou seja, um controle *ex officio* (JUSTEN FILHO, 2013).

Como instrumentos para o exercício desse controle administrativo situa-se primeiramente o direito de Petição, contemplado no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, instituído para a defesa de direitos e contra o abuso de poder ou ilegalidade, possibilitando a provocação do reexame da matéria administrativa; a reclamação administrativa quanto à prestação de serviços públicos, disposta no artigo 37, § 3º, I da Constituição, que exige, para tanto, pelo menos a pertinência subjetiva do uso do serviço público com o sujeito; os recursos em processos administrativos, destacados no artigo 5º, inciso LV da Constituição, que se constituem os pedidos formais de reexame de atos, fundados no princípio hierárquico ou instituído por lei. Todos esses são modos pelos quais a Administração estará sendo provocada a fiscalizar os seus próprios atos (MOREIRA NETO, 2005).

Há de se ressaltar que existem inúmeras modalidades de recursos administrativos disciplinados em leis esparsas, situando, por exemplo, a representação, os recursos hierárquicos próprios e impróprios, o pedido de reconsideração, e a revisão.

Por fim, reitera-se que o controle interno tem traço primordial do controlador e o controlado, compõem a mesma organização. Diferente do que acontecerá com o controle externo. É importante mencionar aqui que controle interno a despeito de ter

previsão normativa no país, não é exercido suficientemente, por essa razão que se caminha a avaliar o controle social por meio da Ação Popular mais à frente.

### **3.3 O controle externo da Administração Pública**

O controle externo da Administração Pública caracteriza-se por ser exercido de um Poder para outro, ou seja, um Poder exercendo controle sobre atos praticados por outro Poder.

É o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e órgãos, tendo por objetivo identificar e prevenir defeitos ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto (JUSTEN, FILHO, 2013, p. 1195).

Esse controle se realiza sempre que o órgão fiscalizador é de Administração diversa de onde se emanou a conduta administrativa originária. Fala-se em Sistemas de Controle Externo, a todo conjunto de controle desenvolvido numa estrutura organizacional, com procedimentos e recursos próprios não integrados na estrutura controlada, no intuito de fiscalizar, verificar e corrigir atos (BOTELHO, 2010).

Pelo princípio da separação de poderes e da necessidade de freios e contrapesos, esse controle é:

[...] a faculdade de vigilância (acompanhamento da atuação e detecção de desvios), orientação (aperfeiçoamento da gestão e prevenção de falhas) e correção (modificação de atuação ilegal e punição de responsáveis por ato irregular) que uma entidade externa, em regra vinculada ao Poder Legislativo, exerce sobre a conduta funcional e o desempenho dos gestores de recursos públicos (GOMES, ARAUJO, 2012, p. 474).

Ainda, é importante mencionar que o controle externo desdobra-se na incorporação e possibilidade do povo na fiscalização da atuação administrativa, por meio, por exemplo, do acionamento do controle judicial com os instrumentos cabíveis. Decorrendo dessa concepção, a ideia de um desvelar de ações lesivas ao interesse público, como a corrupção.

Por força deste comando constitucional, o controle externo da administração pública desborda os limites institucionalmente demarcados, incorporando o povo no processo fiscalizatório e fazendo da participação popular um instrumento político hábil à abertura das inúmeras “caixas pretas” em que,

não raro, se constituem os negócios públicos em nosso país, cuja marca de tradição patrimonialista — arquetipo de relações políticas, econômicas e sociais que predispões à burocracia, ao paternalismo, á ineficiência e à corrupção- herdada da colonização portuguesa, permanece, baldados os inegáveis esforços do legislador em espancá-la com normas plasmadas em nosso Direito positivo (LEAL, 2005, p. 128, grifos originais).

Fernandes (2016) ensina que é possível classificar o controle externo segundo o órgão que o exerce, sendo apontado, nesse caso, o judiciário, o legislativo e o órgão do Tribunal de Contas. Refere que só esses assumem a forma de controle externo.

O controle legislativo, numa perspectiva de natureza de controle externo poderá ser exercido sobre os atos administrativos do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Esse controle, também chamado de controle parlamentar, deve manter sua atuação nas situações e nos limites previstos na Constituição Federal, e configura-se como um controle político (FERNANDES, 2016).

Seu estudo deve centrar-se no conhecimento do que constitucionalmente se estabelece como controle parlamentar direto (exercido pelas Comissões do Poder Legislativo, pelas mesas das casas legislativas, ou pessoalmente por parlamentares); e no estudo do controle contábil, financeiro e orçamentário, e das competências do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dispõe os artigos 70 e 71 da Constituição Federal que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU. Nesse contexto, é interessante observar que esse controle divide-se em duas formas, primeiro o controle político, exercido pelo Congresso Nacional e suas casas e comissões, e, segundo, o controle técnico, realizado pelas comissões técnicas do Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, é um importante instrumento previsto no sistema constitucional. Seu o objetivo é aferir a probidade que reveste a atuação da Administração Pública, bem como, a regularidade na utilização de recursos públicos, constituindo-se um controle contábil e financeiro de legalidade e legitimidade, revestido de índole política (MILESKI, 2011).

Para colocar em prática sua atuação, ele é constitucionalmente assemelhado aos Poderes ao ganhar autonomia, estrutura e competências próprias, sendo uma instituição estatal independente. Contudo, respalda-se que o Tribunal apesar ser órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, e estar previsto na

Constituição Federal, no capítulo referente a esse Poder, não é responsável por editar normas, ou seja, não possui a função legiferante embora colabore na feitura das leis de seu interesse, e nem mesmo, é órgão do aludido Poder (JUSTEN FILHO, 2013).

Ao Tribunal de Contas, ente criado por iniciativa de Ruy Barbosa em 1890, atribui-se essencialmente a função de fiscalização. Pode-se dizer que sua natureza está muito mais próxima da função jurisdicional como pode ser observado em sua organização descrita no artigo 73 da Constituição, mas constituindo-se, contudo, como um órgão técnico (MILESKI, 2011).

O artigo 70 preceitua que “[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta”, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional. O exercício dessas tarefas se realizará mediante controle externo, com a assistência do Tribunal de Contas da União, conforme orienta o artigo 71.

Cabe salientar que as normas determinadas na Constituição sobre o Tribunal de Contas da União, aplicar-se-ão aos Tribunais de Contas dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, consoante o artigo 75, e sobre o norte do princípio da simetria, princípio já referido anteriormente.

Essa atuação comporta competências fiscalizatórias próprias e bastante amplas. Contudo, cabe observar que o Tribunal de Contas ficará fora da questão de investigar o mérito dos atos administrativos, pois nesses, a discricionariedade é permitida, avaliando a conveniência e escolhendo as melhores soluções para cada caso. Assim, não há nenhuma referência constitucional que autorize a fiscalização do mérito, da conveniência ou da discricionariedade, apenas a verificação se inexistiu desvio de finalidade, abuso de poder ou se, diante das circunstâncias, a decisão adotada não era mais adequada (JUSTEN FILHO, 2013).

Ainda, sobre o Tribunal de Contas, interessa observar que o julgamento que realizará sobre cada caso seguirá os princípios jurisdicionais, sempre podendo sofrer revisão pelo Poder Judiciário. Além do mais, será atribuição do referido Tribunal examinar a regularidade dos atos de admissão da Administração, bem como, o registro da outorga de aposentadoria, reforma e pensões (MILESKI, 2011).

Tão mais importante, será a competência para sustação de ato impugnado, onde o Tribunal assinará prazo para as autoridades administrativas corrigirem os

defeitos de ilegalidade e, quando não cumprido, esse terá a prerrogativa de sustar seus efeitos (não se tratando de contrato, caso em que a competência será do Congresso Nacional). “Logo, se o Tribunal de Contas determinar a sustação da execução de um contrato e isso não for cumprido pelo administrador, a solução será recorrer ao Poder Judiciário” (JUSTEN, FILHO, 2013, p. 1213).

No que compete ao Congresso Nacional e os controles exercidos por ele, tem-se além de sua competência de fiscalização financeira, orçamentária e contábil federal com o auxílio do Tribunal de Contas, diversas outras formas do exercício do seu controle externo.

Para o exercício desse, pode-se apontar como mecanismo a previsão do artigo 49 da Constituição, inciso V, permitindo que o Congresso Nacional suste atos normativos do Poder Executivo sempre que ultrapasse os limites de delegação legislativa, ou do poder regulamentar, configurando-se, nesse caso, uma análise da adequação da legalidade e legitimidade que estão subordinados tais órgãos.

O referido artigo mencionado deve ser lido em conjunto com o disposto no artigo 84, IV, e com o artigo 68 § 2º, que dispõe, respectivamente, que constitui atribuição do Presidente da República o poder regulamentar, com competência exclusiva para editar decretos e regulamentos para assegurar a execução fiel da lei, onde em caso de extrapolar os limites do legítimo exercício desse, pode ocorrer a sustação pelo Congresso Nacional; e, no que tange as leis delegadas, hipótese que é delegado ao Presidente da República, em forma de resolução pelo Congresso Nacional, certa matéria com conteúdo e termos de exercício determinado, onde, no caso do Poder Executivo, exorbitar os limites da delegação, também pode haver sustação.

Pode-se mencionar a hipótese da sustação de contratos padecentes de ilegalidade por solicitação do Tribunal de Contas, conforme o artigo 71 § 1º. No caso o Tribunal tem competência para sustar a execução de atos administrativos de forma direta, dando apenas ciência ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados (artigo 71, X, da CF), contudo, no caso de contratos administrativos o procedimento será de forma diversa.

Nesse, a sustação caberá ao Congresso, que diretamente requisitará de imediato que o Executivo tome as medidas cabíveis. E somente no caso de nenhuma providência ser tomada, tanto por parte do Poder Executivo ou por parte

Congresso Nacional, dentro de 90 dias, é que permitirá ao Tribunal de Contas adquirir tal feito como de sua competência (artigo 71, §§ 1º e 2º).

Deve-se ter como relevante também o artigo 49 da Constituição Federal. No inciso IX, há a disposição de que o julgamento das contas do Poder Executivo e o exame de seus relatórios devem passar por uma avaliação política. Nesse caso, o Congresso Nacional terá competência exclusiva para fazer o julgamento, de forma anual, das contas que forem prestadas pelo Presidente da República, apreciando todos os relatórios relativos à execução dos planos de governo. A rejeição dessas contas poderá ocorrer quando estiver fundamentado a existência de crime de responsabilidade ou crime comum, como também, sob o argumento de descumprimento de programas políticos (JUSTEN, FILHO, 2013).

O inciso X, do referido artigo, dispõe que a fiscalização ou controle dos atos do Executivo<sup>8</sup> será de competência exclusiva do Congresso Nacional, onde exercerá diretamente ou por qualquer uma de suas Casas. Cabe observar que esse dispositivo também se encontra regulado pela Lei nº 7.295/1984. Justen Filho (2013) explica que a fiscalização significa a possibilidade de exigir uma explicação e justificativa, a qualquer tempo, dos atos emanados pelo Executivo.

Ainda, do mesmo artigo, pode-se mencionar como competência exclusiva do Congresso Nacional a autorização ou aprovação de determinados atos concretos do Poder Executivo, consoante os incisos XII, XVI, XVII do referido.

Além do artigo 49, há inúmeros dispositivos na Constituição Federal que determinam o controle exercido pelo Poder Legislativo, dentre os quais está o artigo 50, 51, 52 e 58, §3º. O artigo 50 dispõe que “[...] a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões”, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República<sup>9</sup> para prestarem, pessoalmente, informações. No caso, caberá requisição do comparecimento de qualquer autoridade que componha a Administração Pública para prestar informações quanto a assuntos já determinados previamente. Cabe ressaltar, que a ausência injustificada da autoridade requisitada, ou o não atendimento da solicitação no prazo de 30 dias, ou mesmo o caso de prestação de informações falsas, importará em crime de responsabilidade por parte dessa.

---

<sup>8</sup> Incluídos os da Administração indireta.

<sup>9</sup> Leitura deve ser ampla.

O artigo 52 estabelece especificadamente as competências do Senado Federal de execução privativa, com a disposição de diversos incisos relacionados ao controle sobre os atos ou atividades do Poder Executivo Federal<sup>10</sup>. Como rápida menção, pode-se citar a competência de processar e julgar o Presidente da República e seu Vice, no caso de cometimento de crime de responsabilidade.

O artigo 58 da Constituição Federal vai dispor sobre o Congresso Nacional e suas casas, delimitando a respeito das comissões temporárias e permanentes que o compõe. Nesse, são previstas atribuições genéricas de controle, competindo às comissões a tarefa de convocar Ministros de Estado para que compareçam em local determinado com o intuito de prestar informações atinentes a suas atribuições; requerer depoimentos tanto de cidadão, como de autoridade; receber de qualquer pessoa reclamações, petições, queixas ou representações em face de atos, ou mesmo omissões, de entidades ou autoridades públicas; avaliar planos de desenvolvimento (nacionais, regionais e setoriais) e programas de obras, emitindo parecer sobre eles.

Justen Filho (2013) argumenta que um instrumento poderoso de controle externo é a Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI, prevista no artigo 58§ 3º da Constituição e regulamentada pelas Leis nº 1.579/1952 e nº 10.001/2000. O dever constitucional atribuído à CPI é de promover determinada investigação sobre fato determinado, e com prazo determinado. Seus poderes quanto a competências investigatórias são equivalentes ao Poder Judiciário, contudo, não dispendo da prerrogativa de dar procedência a condenações, sendo destituída de um poder condenatório ao ter que encaminhar suas investigações e conclusões para as autoridades competentes promoverem a responsabilização civil, penal e administrativa.

Ainda, além de o controle externo ser exercido de forma direta pelo parlamento, e por meio do Tribunal de Contas, torna-se imprescindível tratar do controle jurisdicional.

O Poder Judiciário é o responsável por aplicar o Direito nos casos concretos. Objetivando realizar uma aplicação de forma adequada, o controle jurisdicional tem legitimidade para controlar o comportamento da Administração Pública. Nesse ato, busca a anulação de condutas ilegítimas, o saneamento das condutas obrigatórias,

---

<sup>10</sup> Por simetria essas hipóteses de controle devem ser aplicadas aos demais ente federados, fazendo-se as adaptações necessárias.

bem como, a condenação de indenização aos lesados. Essa atribuição vem disposta na Constituição Federal, no inciso XXXV, do artigo 5º, ao dispor que “[...] a lei não excluirá a apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

No modelo de Estado constituído no sistema brasileiro, a Administração Pública só pode agir de acordo com a lei, dessa forma, dá-se ao povo certa forma de proteção, e de garantia. No caso, a ideia é resguardar todos contra os malefícios que podem gerar, ao inexistirem as limitações para sua atuação.

Nesse sentido, quando ocorrer um agravo por ação ou omissão ilegal por parte do Poder Público, entrará em ação a proteção jurisdicional para quem assim o desejar. Esse direito pode ser exercido toda vez que não for obedecido à legalidade, e esse ato cause um agravo pessoal ao administrado, que, por ora, estaria livre caso a ordem jurídica estivesse em sua completa integridade (MELLO, 2012).

O controle externo exercido pelo Judiciário precisará observar o princípio dispositivo, não podendo instaurar de ofício processos judiciais que visem analisar atos administrativos. Assim, diz Justen Filho (2013, p. 1218) que “[...] o exame do controle externo a cargo do Poder Judiciário envolve, bem por isso, o estudo dos instrumentos processuais por meio dos quais alguém pode promover o desencadeamento da atuação jurisdicional”.

Pensando nas medidas judiciais dispostas no sentido de corrigir a conduta administrativa, citam-se as comuns do Direito Privado, dentre as quais está a reintegração de posse, as ações ordinárias buscando indenização, e as ações de defesa. De forma específica, tem-se o mandado de segurança tanto na sua forma individual ou coletiva, o *habeas data*, o *habeas corpus*, o mandado de injunção, as ações diretas de inconstitucionalidade por ação ou omissão, a ação civil pública, e também a Ação Popular, foco da presente pesquisa.

A ação de *Habeas Corpus* pode ser utilizada “[...] sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder [...]”, como disposto no artigo 5º, inciso LXVIII da Constituição Federal; bem como, disciplinado nos artigos 647 a 667 do Código de Processo Penal. O *Habeas Data*, presente no inciso LXXII do referido artigo da Constituição, e regulado pela Lei nº 9.507/ 1997 será o instrumento processual cabível para assegurar o conhecimento ou retificação de informações relativas à vida do impetrante, que constem nos banco de dados ou registros públicos.

O mandado de segurança, tanto na sua forma individual ou coletiva, servirá “[...] para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições” do Poder Público, essa disposição vem disciplinada no artigo 5º, inciso LXIX, e LXX da Constituição, e na Lei nº 12.016/2009.

O mandado de segurança individual vai assegurar o direito que pertence individualmente ao impetrante. Já na sua forma coletiva se prestará à defesa dos interesses compostos de a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Pelo Mandado de Injunção, disposto no inciso LXXI da Constituição, é possível que o postulante obtenha um suprimento judicial em um caso concreto específico. No caso, a disciplina que se solicita é caracterizada como necessária e indispensável para a efetividade de direitos e liberdades, prerrogativas de nacionalidade, casos de soberania e à cidadania, quando esses se encontram infringidos por ocorrer a falta de uma norma regulamentadora nesse meio, e essa esteja lhes inviabilizando o exercício de direitos. Esse é um tipo de controle para com a inércia do Poder Público em expedir regras necessárias (MELLO, 2012).

A Ação Civil Pública está presente no artigo 129, inciso III, da Constituição e na Lei nº 7.347/1985 e nº 11.448/2007. Essa ação terá como legitimado ativo o Ministério Público, todavia, poderá também ser proposta pelos entes federados, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações, ou mesmo, associações constituídas há pelo menos um ano, e a Defensoria Pública. O intuito é de evitar danos ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, dentre outros, conforme dispõe o artigo 1º da Lei nº 7.347/85.

Adiante se verá que por causa do objeto da Ação Civil Pública, ela pode ser usada como comparação para perquirir se há uma baixa demanda de Ações Populares intentadas na provocação da atividade judicial.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade é contemplada no artigo 102, inciso I, alínea a e art. 103 da Constituição Federal, bem como pela Lei 9.868/1999. Essa

poderá ser por ação, quando interposta para que seja apreciada em tese à inconstitucionalidade tanto de ato normativo como de lei; ou por omissão, quando essa importar em expedir providência normativa inconstitucional, cientificando o poder competente a tomar providências necessárias<sup>11</sup>.

Os legitimados ativos dessas ações, conforme se depreende do artigo 103 da Constituição Federal, são:

I - o presidente da república; II - a mesa do senado federal; III - a mesa da câmara dos deputados; IV - a mesa de assembleia legislativa ou a mesa da câmara legislativa do distrito federal; V - o governador de estado ou o governador do distrito federal; vi - o procurador-geral da república; VII - o conselho federal da ordem dos advogados do brasil; VIII - partido político com representação no congresso nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Por fim, ainda destaca-se a Ação Popular que constitucionalmente está contemplada no inciso LXXIII, do artigo 5º, e, infra constitucionalmente na Lei nº 4.717/1965. Instrumento que, como se verá mais adiante, oportuniza a qualquer cidadão 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. Concretizando-se por meio dela um controle social. Frisa-se que esse instrumento, assim como as demais ações são formas de acionar o controle externo exercido pelo Poder Judiciário.

Observando o que se configura dentro das figuras do controle interno e externo da Administração Pública, cabe analisar agora o controle social. Essa análise é indispensável às formações que se buscam para o presente trabalho de analisar a Ação Popular como um controle social da Administração Pública no enfrentamento da corrupção.

### **3.4 Deslindes do controle social da Administração Pública**

De origem sociológica, a expressão *controle social* caracteriza instrumentos que orientam a sociedade a cumprir padrões sociais e seguir princípios morais. Fernandes (2016) explica que a vida em sociedade revela a existência de um sistema de controle identificado como social, esse se biparte em interno e externo, o

---

<sup>11</sup> Ou caso seja órgão administrativo, que o faça em 30 dias.

interno constitui um conjunto de ações adotadas pela sociedade em busca dos objetivos da ordem social, e o externo quando os meios são empregados contra os indivíduos. Por meio da teoria política, o controle social e seu significado contemplam tanto o controle da sociedade pelo Estado, como o controle do Estado sobre a sociedade (CORREIA, 2008).

Aqui, o controle social, voltado ao controle da Administração Pública, pode ser concebido como aquele realizado, de forma coletiva ou individual, por meio dos cidadãos para promover a defesa do patrimônio público e dos direitos fundamentais (LOOK, 2004). No caso, os cidadãos “[...] podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação” ([www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)). Esse controle, como se verá mais adiante, é reflexo da soberania popular, concretizando a ideia de participação social por meio da fiscalização.

Como primeiras evidências marcantes da participação social, pode-se apontar os sindicatos urbanos por parte de um segmento único da sociedade. Esses envolverão movimentos trabalhistas responsáveis pela execução das Caixas de Aposentadorias e Pensões, posteriormente, modificadas para os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), representando forte peso das entidades patronais e sindicatos de trabalhadores na sua gestão e organização em relação ao Governo Federal (CNS, [conselho.saude.gov.br](http://conselho.saude.gov.br)).

Uma segunda evidência é marcada com o êxodo rural, com a migração da população para as cidades, ocasião em que gerou um aumento na criação de entidades religiosas, associação de moradores, entidades filantrópicas, movimentos feministas, e vários outros movimentos comunitários. Esses movimentos passaram a exercer pressões e atividades de controle com reivindicações específicas, como nos serviços de saúde, exigindo principalmente uma ação das Prefeituras municipais (CNS, [conselho.saude.gov.br](http://conselho.saude.gov.br)).

Ao longo dos anos, a participação social da sociedade foi passando por inúmeras mudanças complexas. Essa será cada vez mais qualificada, sendo resultado de negociações quanto a interesses envolvendo toda a sociedade, em face de concretizar direitos de cidadania. Ela vai se referir à capacidade que a sociedade, bem como suas classes, possuirá para interferir na gestão pública e assim deliberar e ordenar ações do Estado, conforme os interesses da coletividade

(CORREIA, 2000). Essa necessidade será reflexo da complexidade dos Estados modernos.

É interessante, na delimitação do controle social, acompanhar a definição de Siraque (2004) quando explica que muito se entrelaça e muito se confunde *controle social* e *participação social*. Descreve que numa relação de semelhança, ambos são caracterizados pela atuação da sociedade democrática baseada no fundamento da cidadania, soberania popular, e do princípio republicano. Explica, nesse sentido, que:

[...] o *controle social* e a *participação popular* são irmãos siameses. Entretanto, o *controle social* é distinto da *participação popular*. A *participação popular* ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O *controle social* pode se concretizar em dois momentos: 1 – análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2 – fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto (SIRAQUE, 2004, p. 124 , grifos originais).

Da conceituação do autor, depreende-se que a participação popular se concretizará por ser um poder político de atuação no momento da elaboração das normas jurídicas. Já o controle social visará analisar as normas jurídicas já constituídas, ou mesmo, fiscalizar a execução ou aplicação dessas num caso concreto. Bitencourt e Beber (2015) relatam que as audiências públicas podem ser tomadas como exemplo quando se quer ilustrar a participação social no Poder Público. Referem que elas refletem a ideia de manifestação da opinião dos indivíduos em áreas que considerem prioritárias, onde podem ser geradoras de uma decisão.

Assim, por essa explanação, controle social e participação social representam momentos distintos de inserção do indivíduo no meio público, por mais que a cidadania ativa, como se verá mais adiante, abarque essas duas faces da soberania popular (BITENCOURT, BEBER, 2015).

A participação social está localizada no cerne do controle social, por isso, o controle social pressupõe participação, mas a participação não pressupõe o controle. Assim, o cidadão pode participar da escolha de uma demanda a ser atendida pelo Poder Público, por meio do Orçamento Participativo, e, mais tarde, controlar o uso da verba vinculada à essa decisão (BITENCOURT, BEBER, 2015, p.251).

O término do período autoritário, vigente de 1964 a 1985, possibilitou constar na agenda política brasileira o controle social. Ele ressurgiria na década de 80 no processo de democratização, por uma mobilização política, antes referida, almejando à atuação de setores da sociedade civil no controle sobre as ações do Estado. Nesse momento, se vê uma abertura à participação social nas políticas públicas, bem como, na formação de planos, projetos e programas, da definição da alocação de recursos e acompanhamento de suas execuções (CORREIA, 2008).

Milesky (2011) também explica que com a evolução do Estado para Estado Democrático de Direito, integrou-se em seus objetivos a transparência dos órgãos governamentais e o estímulo da participação popular. Nessa oportunidade, concretizou-se uma expansão dos meios de controle sobre a Administração Pública na medida que esses dois fatores, a transparência e a participação popular, possibilitaram a criação de um novo tipo de controle, o controle social.

Esse contexto fortalecerá o controle social principalmente na área da saúde, que será pioneira nesse meio. “O ‘controle social’ é apontado como um dos princípios alimentadores da reformulação do sistema nacional de saúde e como via imprescindível para a sua democratização” (CORREIA, 2008, p. 5, grifos originais). Os Conselhos de Saúde que foram surgindo foram os responsáveis pelo controle das iniciativas do Estado, assegurando a implementação de políticas de saúde que cumprissem os princípios do Sistema Único que até então se criara. Esses Conselhos se constituíram instâncias colegiadas, representados pela sociedade, com característica de ser permanente e deliberativo. Sua previsão constou na Lei nº 8.142/1990, ao propor diretrizes para a política de saúde nas três esferas de governo e através dos conselhos (CORREIA, 2008).

Botelho (2010) explica que o controle social surge justamente como esperança de que por meio das organizações, formais e informais, a fiscalização da Administração Pública seja efetivamente exercida. Nesse sentido, considerar-se-ia esse controle como uma decorrência lógica objetivada pela Constituição de questões prezando a transparência, probidade e ética na Administração Pública.

Com esse enfoque, vários dispositivos legais foram sendo implantados. Mais relevante nesse contexto é que a Constituição Federal definiu tanto a participação popular, como a descentralização, como importantes marcos na estruturação de políticas públicas, enfatizando a forte influência de participação da sociedade civil em sua elaboração (CGU, 2012). E, mais do que isso, possibilitou a ideia de realizar

a fiscalização da execução dessas pelo próprio cidadão, observando o atendimento ao interesse público.

Nessa órbita, contemplam-se diversos mecanismos possibilitando que os administrados verifiquem se a atuação da Administração Pública está sendo efetuada de forma regular, ou mesmo, que esses possam impedir práticas lesivas à coletividade, ou provoquem que se faça a reparação dos danos daí recorrentes. Como é o caso de práticas lesivas, concretizando o fenômeno da corrupção.

Não obstante, relevante observar que as Constituições anteriores a 1988 já contemplavam a ideia de refletir a soberania popular por meio do sufrágio universal, todavia, tendo em vista a Constituição de 1988 com sua característica de cidadã, esse enfoque se ampliou, não se esgotando somente por meio dessa forma. Nesse sentido, ela acabou por garantir mais do que isso, quando proporciona aos cidadãos mecanismos e direitos que permitem uma aproximação à Administração Pública, por meio das atividades de orientação, fiscalização, instigação dos Poderes em busca do atendimento ao interesse público (REZENDE, [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)).

Como se argumentou, a abertura ao instituto da cidadania é um dos responsáveis pela caracterização de tais feições. Esse preceito vem elencado na Constituição Federal como um importante fundamento previsto no artigo 1º, “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania”. Reforça Leal (2006) ideia de que:

[...] ser cidadão, no âmbito principalmente da Constituição brasileira de 1988, não tem a ver fundamentalmente com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais, pelo fato de que esta cidadania localiza-se em território determinado, mas notadamente, com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento desta cidadania com seu espaço e tempo, e façam com que se sintam diferentes, os que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades (LEAL, 2006, p. 50).

Essa cidadania configura-se como participativa no momento que possibilita e facilita uma intensa participação da sociedade no meio público, principalmente quando se fala no desenvolvimento do controle social. Caldas (2014) explica que vias de controle como o controle social são os responsáveis por afirmar o princípio da Boa Administração Pública, promovendo eficácia, efetividade e eficiência de sua atuação.

O modelo de Estado de Direito, sendo substancialmente democrático, depende da eficácia desse controle social sobre o poder com o intuito de se prevenir da consequência do perecimento das instituições básicas que o compõe. No Brasil, esses mecanismos de controle da Administração Pública, em especial os instrumentos processuais vinculados à defesa da cidadania, são aqueles que mais demonstram o vigor democrático da Constituição Federal de 1988 (MANCUSO, 2001).

A cidadania ativa, por meio da participação social, supõe essa participação como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou poderes.

Assim, a fiscalização do cidadão na gestão da coisa pública é a principal característica do controle social. E, esse se torna um mecanismo de fortalecimento da cidadania, quando empregado no combate à corrupção, revelando-se como um complemento indispensável ao controle institucional de órgãos fiscalizadores.

No controle social, o cidadão é o meio executor do controle, que pode verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais. No entanto, o controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle institucional regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle institucional e depende desse último para ter eficácia. [...] Assim, o controle social deve ser considerado um aliado do controle institucional, devendo ter uma atuação conjugada com o controle institucional. Este é um dos principais elementos de evolução do controle público (MILESKY, 2011, p. 212).

Como relatado anteriormente, a necessidade de um controle social decorre justamente da complexidade compondo os Estados modernos. A CGU (2012) informa que um controle social fortalecido e efetivo tem capacidade para retirar a preocupação com a grande extensão territorial do país, e a ideia de impossibilidade de controle por esse fato.

A relevância no exercício do controle social tem finalidade de promoção de uma correta aplicação dos recursos públicos, no sentido de suprir as necessidades da sociedade da forma mais eficiente possível. O interesse pela concretização do controle social se dá tanto pela sociedade como pelo Estado, por essas razões que suas formas de atuação não se limitam, havendo “[...] uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a

necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos” (CGU, 2012, p. 18).

Detém-se que o controle social, exercido pelo cidadão, torna-se muito mais relevante que o controle advindo do meio estatal. “Este será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas” (CGU, 2005, p.18). Por essa razão, que esse controle, é um complemento indispensável ao controle institucional, podendo até mesmo verificar a atuação legítima desse, refletindo a ideia de possuir cidadãos capazes até mesmo de controlar o controlador.

Observando os autores administrativistas falando a respeito do tema, vê-se que poucos se debruçam a estudar o controle social como tópico especial dentro dos controles da Administração Pública. Em uma das análises observadas pode-se perceber a previsão rápida de meios institucionalizados e não institucionalizados no que tange ao exercício desse controle. De forma não institucionalizada, esse controle se configura na realização de manifestações de partidos políticos, da sociedade civil, nas passeatas, nos abaixo-assinados, na imprensa falada, televisiva e escrita, entre outros (MEDAUAR, 2012).

Já o controle institucionalizado, observa-se a disposição de forma especial na Constituição Federal, bem como, em vários dispositivos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101/200, dentre outras previsões.

Como carta guia, a Constituição é considerada o coração da participação ativa do cidadão, autorizando a exercer o controle no planejamento e na execução das ações que venham do poder público. Esse pode ser exercido seja por meio de conselhos, ou individualmente por institutos como a Ação Popular, disposta no inciso LXXIII do artigo 5º, ou outros dispositivos.

Constitucionalmente depreende-se que o artigo 5º, inciso XXXIII, irá dispor que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No mesmo artigo, o inciso XXXIV propicia a todos, dispensando o pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e

esclarecimento de situações de interesse pessoal. Também, o inciso LXXIII orienta, como já referido, que “qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular”.

Além desses dispositivos, falando em formas que o cidadão possa exercer essa função de controlar o poder público, seja isoladamente, em grupos, ou em conjunto com entidades ou organizações, pode-se apontar o preceito do § 3º do artigo 31, da Constituição. Tal dispositivo configura um controle social externo popular, hipótese que ficam as contas do Município à disposição dos cidadãos por sessenta dias, podendo questionar-lhes a legitimidade.

Oportuno mencionar também, o disposto no artigo 37, § 3º da Constituição Federal, prevendo que a lei disponha formas que possibilite que o usuário participe da Administração Pública. Essa previsão, de modo especial, menciona sobre a questão de disciplinar as reclamações em torno dos serviços públicos, a manutenção no que tange ao atendimento do usuário, e a avaliação periódica quanto à qualidade desses serviços, tanto de forma interna quanto externa; ainda menciona sobre o acesso dos usuários aos registros administrativos e informações sobre os atos de governo, respeitando algumas limitações; a representação na hipótese do exercício abusivo ou negligente dos funcionários públicos; e outros.

A existência do controle social pode ser verificada, também, no § 2º do artigo 74 da Constituição que aponta que “[...] qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, e o artigo 92, em seu inciso IX, prevendo o princípio da transparência em todas as decisões emanadas pelo Poder Judiciário. Acrescenta-se nesses instrumentos, a previsão da participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas, Conselhos Gestores de Saúde, Educação Pública, e de Assistência Social, respectivamente, dispostos nos artigos 198, 206 e 204, e de proteção à criança e ao adolescente, previsto no artigo 227.

O controle por meio dos conselhos constitui-se um espaço para o exercício de cidadania, abrindo lugar para a participação dos cidadãos na gestão pública. Esses podem desempenhar funções de fiscalização (com o controle e acompanhamento dos atos praticados pelos administradores); deliberação (decidindo acerca de estratégias de políticas públicas); consultoria (emitindo sugestões e opiniões sobre assuntos que tem relação); ou mobilização (estimulando a participação popular na

gestão pública, e sua participação no aumento de estratégias de informação quanto às políticas públicas desenvolvidas), (CGU, 2012).

Esses Conselhos são previstos na legislação tanto em nível nacional, estadual ou municipal. Sua instituição, bem como, o fornecimento de condições necessárias para seu funcionamento “[...] são condições obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações” (CGU, 2012, p. 22). Ainda, o cidadão também “[...] tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação” (CGU, 2012, p.24).

É interessante observar a importância que possui a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à garantia de um amplo acesso de todos na gestão pública. Por conter disposições relevantes envolvendo esse contexto, o seu descumprimento implica severas punições.

Dispõe o artigo 48 da referida lei, que:

[...] são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; [...].

Por essa disposição legislativa, vê-se a grande relevância da questão de transparência na gestão pública, possibilitando o exercício do controle social. Nessa mesma linha, o artigo 49 dispõe que todas as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.<sup>12</sup> Promovendo de forma efetiva a

---

<sup>12</sup> Ainda apontando-se mais dispositivos que preveem a participação do cidadão, tem-se a Lei nº 8.666/1993- Lei de Licitações, e a Lei nº 10.257/ 2001- Estatuto das Cidades.

participação da sociedade por meio da transparência dos atos de gestão, podendo controlar a legitimidade e efetividade dessas demandas.

É importante analisar quando se fala em Estado, que o planejamento de suas políticas públicas deve ocorrer em conjunto com a sociedade civil. Nesse sentido, vê-se que o orçamento vai se constituir o instituto jurídico dessa concretização. Ele constitui o fundamento de lutas políticas de representações populares, na busca de conseguir o direito de controlar e fiscalizar a realização do poder financeiro, com a imposição de tributos e à administração dos gastos públicos (LEITE, 2011).

Como já observado anteriormente, a Constituição Federal prevê instrumentos de planejamento, sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), e o Plano Plurianual (PPA). Citam-se esses instrumentos pelo fato da sociedade ter o direito e dever de participar desses, exercendo o controle social ao fiscalizar sua formulação de acordo com os parâmetros constitucionais. Além da fiscalização das peças orçamentárias, tão ou mais importante é o acompanhamento de sua execução no intuito de evitar o desperdício de recursos públicos e evitar a corrupção desenfreada.

A CGU (2012) explica que, de acordo com cada caso, há órgãos que podem ser acionados, dentre os quais está o Ministério Público Federal; os Tribunais de Contas dos entes federados; as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores; os Conselhos definidos a acompanhar determinada política; e a Controladoria Geral da União. Previsões que possibilitam mais ainda a ideia do cidadão controlando a atividade da Administração Pública, conduzindo a legitimidade de sua atuação.

De toda essa construção delimita-se, então, que a legitimidade da atuação da Administração Pública no Estado Democrático de Direito se reforça por meio do controle social.

Leal (2006) refere que à existência de um processo democrático de comunicação política é condicionante da legitimidade da Administração Pública, caso em que, haverá a manutenção de um espaço permanente de construção de entendimentos racionais quanto às pretensões em torno de sociedade e governo. Isso realizado por meio da organização de mecanismos e instrumentos de cogestão garantindo o debate, a compreensão e visibilidade comunitárias relevantes.

Explana-se que no momento que a Constituição Federal estabelece inúmeros instrumentos de participação, aliados com instrumentos de proteção da esfera

pública e da moralidade de processos eleitorais e legislativos, toda a construção política modifica-se. Por essa lógica, a consequência relevante é da retirada da noção desses processos se resumirem a um tipo de mercado e sua lógica concorrencial (BITENCOURT, RECK, 2017).

Contudo, Leal (2006, p. 158) orienta que mesmo com “[...] todo este arsenal cívico à disposição da cidadania brasileira, ele não raro é sub-utilizado, haja vista a letargia social pela qual esta cidadania passa”. Em tais circunstâncias, argumenta que o cidadão viria assistindo todo esse cenário político nacional como mero expectador, sendo constantemente fomentado pelo comportamento endógeno e autoritário dos poderes institucionais, querendo promover um distanciamento da comunidade, em vez de uma aproximação.

Observando esse cenário, fica a pergunta do por que apostar no controle social da Administração Pública como meio eficaz. Tanto a pesquisa que quer se desenvolver volta sua ênfase a tratar das consequências práticas e demanda de utilização de um mecanismo de controle social no combate à corrupção, apostando no instrumento da Ação Popular.

Por vezes, de tudo que foi explanado, torna-se indispensável à consideração de que a ideia de um controle social possibilita a hipótese até mesmo do próprio órgão controlador ser controlado, onde se pode avaliar a atuação do controle institucional pra ver se realmente está realizando suas tarefas. Tal definição abarca a característica de amplitude do controle social, o que legitima ainda mais sua atuação ao trazer o cidadão como fiscalizador de todas as atividades da Administração Pública, em todas as esferas e em todos os órgãos.

Acresce a noção de que, por mais que a Administração Pública tenha que voltar sua atuação a atender o interesse público sob o norte do princípio da legalidade, o Estado Administrador brasileiro só age quando provocado a agir. Leal (2006) é que refere essa circunstância quando observa que esse infelizmente se trata de um resquício da tradição política e administrativa conservadora e centralizada.

[...] o Estado prefere, em algumas oportunidades, negar a existência de inúmeras tensões sociais que se avolumam sem respostas satisfativas, ou ainda, lança-las a clandestinidade [...] Deixa o Estado, assim, de compreender que administrar os conflitos da sociedade significa conservar a sociedade e ter, como a legítima, a complexidade multifacetada de suas articulações e tensões; que não precisam ser extirpadas as diferenças identificadas no seu envolver, mas impõe-se a gestão da diversidade em nome da harmonia e pacificação das relações sociais, evitando que a

comunidade não se desintegre. Na medida em que o Estado não é capaz de resolver os conflitos, ele perde sua legitimidade, ou em outros termos, a questão da legitimidade desse Estado torna-se um problema (LEAL, 2006, p. 48).

Por essa razão é que se aposta na atuação dos cidadãos utilizando dos mecanismos e instrumentos que o sistema jurídico dispõe, promovendo a concretização da sociedade democrática, como controle dos desvios de uma corrupção de efeitos degradantes. O exercício de uma cidadania ativa tem força suficiente para acompanhar a complexidade da sociedade, do aparelho estatal, das formas de gestão da Administração Pública.

Nota-se que essa é uma ação conjunta dos controles institucionais e do controle social numa relação de complementariedade. O controle interno por si não é capaz de exercer sozinho a fiscalização sobre essa complexidade de estruturas, logo, o controle externo também é um comando constitucional que vem agregar essa responsabilidade, mas que sozinho não exerce toda sua força. Por isso, a referência que o controle social vem como forma de um complemento indispensável ao controle institucional, possibilitando desvelar a formação de ações corruptas.

Não raro, se percebe que o controle interno e externo em si vem apresentando grande defasagem, basta olhar os inúmeros casos de corrupção ocorrendo no país, como observado no capítulo 1. Por essas razões, é que se podem tecer críticas a esses controles institucionais, que podem muitas vezes até mesmo estar participando de ações estratégicas no desvio do dinheiro público. Nesse contexto que questões como a exigência de transparência ganham fôlego, permitindo a lisura de toda a Administração Pública, e dos órgãos que o compõe, e, mais importante que isso, possibilitando o controle por parte do cidadão.

Outra questão também, diz respeito ao grande custo de manutenção desses órgãos, que muitas vezes se veem de mãos atadas para realizar suas investigações perante ações de gestão da Administração, frente à escassez de recursos que os cerca. Esse fato impossibilita sua atuação de ir além da fiscalização da Administração Direta, deixando, assim, de contemplar, muitas vezes, a Administração Indireta, como as empresas estatais, por exemplo.

Dessa breve análise, é que se obtém o resultado pela aposta no exercício de um controle social efetivo. Lógico, que a ideia é que o sistema seja pensado de forma integrada, assim como se viu ordenar a Constituição Federal. Controle interno,

externo e social numa relação de complementariedade, no intuito de atingir o interesse público. Até porque, o controle social dependerá do controle institucional para ver sua atuação surtindo efeitos, promovendo o combate a desvios caracterizadores do fenômeno da corrupção.

Desse modo, cabe agora, analisar, cautelosamente, como a Ação Popular, instrumento de controle social, é manuseada no enfrentamento de práticas corruptivas.

#### **4 A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DA CORRUPÇÃO: ESTUDOS DE CASO**

Como já mencionado no capítulo anterior, o combate à corrupção leva a necessidade de um aprimoramento contínuo das instituições públicas, privadas e, principalmente, do tecido social. Como já recapitulado nos tópicos anteriores, a ideia central que embasa a presente pesquisa gira em torno de trabalhar com uma ferramenta efetiva no enfrentamento desse entrave. Isso porque, há a necessidade de medidas urgentes nas estruturas corrompidas, com o exercício de um controle efetivo.

Numa interpretação democrática em torno do controle, vê-se que a atividade administrativa deve ser permeada por uma concepção que vai sujeitar o administrador à fiscalização da sociedade, somado à comprovação da realização dos direitos fundamentais. Os mecanismos de controle vão assegurar a garantia de atendimento aos interesses coletivos dessa sociedade (FURTADO, 2015). Essa concepção se fortalece ainda mais quando é utilizado o meio de controle que reflete diretamente a atuação dos cidadãos, por isso, a opção de um controle social no combate efetivo à corrupção.

Vê-se, nesse cenário, que a Ação Popular é um instrumento fundamental. Com viés democrático, contempla a participação do cidadão no controle social da Administração Pública, fiscalizando seus atos em prol do interesse público. Hipoteticamente, o que se pode considerar é que tal Ação não está ganhando sua devida atenção, mas, como pode ser perquirida tal afirmação? Para a verificação de tais suposições é indispensável conhecer o instrumento da Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública.

O instrumento da Ação Popular vem elencado no inciso LXXIII, do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, prevendo que o cidadão possui legitimidade constitucional para propô-la, no sentido de anular atos lesivos. “Quanto à atribuição sancionatória do controle social, a Carta Magna consagrou a Ação Popular, meio indireto que tem o cidadão para solicitar ao Poder Judiciário que determine a interrupção de qualquer ato lesivo ou abusivo ao patrimônio público” (REZENDE, [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)). Provocando logo, um agir do controle externo.

Prezando a participação dos cidadãos no controle da Administração Pública, a Ação Popular terá previsão tanto na esfera constitucional, como infraconstitucional. Como dispõe sua regulamentação, ela proporcionará a possibilidade de qualquer cidadão interessado provocar o Poder Judiciário para corrigir atos que sejam lesivos a bens de interesse coletivo.

A Ação Popular configura-se, assim como o sufrágio, plebiscitos e referendos, e ainda a iniciativa popular, e o direito de organização e participação de partidos políticos, uma forma de exercício da soberania popular, onde o povo exerce a função fiscalizadora do Poder Público. Justen Filho (2005, p. 777), relaciona essa disposição quando afirma 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.

Leal (2011) também acrescenta a explicação de que a Ação Popular contorna-se como verdadeiro direito material fundamental de participação política. Sua base está nos princípios do Estado democrático, especialmente quando se trata da fonte de onde emana todo poder político, conforme dispõe o artigo 1º da Constituição Federal, nesse caso, o cidadão assume a tarefa e o poder de fiscalização de toda gestão pública, no intuito de atingir os interesses coletivos.

Para chegar a essa percepção, torna-se relevante observar as origens desse importante instrumento de controle em que pese suas primeiras delineações desde o Direito Romano. Na perspectiva de um viés democrático, os romanos criaram inteligentemente estratégias de participação do povo nos negócios políticos e administrativos, ganhando relevo, nesse cenário, a Ação Popular. Tal ação é o maior legado deixado ao sistema jurídico.

Mesmo por não possuir ainda uma noção de Estado bem delineada, já havia em Roma um forte vínculo natural entre o cidadão e a *gens*. A relação entre o cidadão e a *res publica* era norteada pelo sentido de que a república pertencia de algum modo a cada um dos cidadãos romanos. É com esse olhar que cada um se sentia legitimado a pleitear em juízo em nome da coletividade romana, ou seja, o espírito cívico era tão desenvolvido a ponto de um cidadão poder dirigir-se ao

magistrado buscando a tutela de um bem, tutela ou interesse que concernia à coletividade (MANCUSO, 2001).

No Direito Brasileiro, cabe observar a Ação Popular sob duas fases, antes e depois da Constituição de 1934, que teve em seu bojo expressa delimitação da Ação Popular (MANCUSO, 2001). Entender esse contexto é compreender as suas características atuais, com profundo reflexo do movimento que se concretizou como constitucionalismo contemporâneo, e que é o responsável por toda leitura constitucional que se atribui a Constituição Federal de 1988.

Pensando sobre a ótica constitucional, é importante observar que esse período anterior a 1934 tem feições do Estado Liberal.

Como reflexo desse período liberal, duas constituições se concretizam. Com sugestões constitucionais provenientes da França, tem-se a Constituição do Império de 1824, resultando do ato de outorga, e trazendo consigo a repartição tridimensional de poderes juntamente com a figura do poder Moderador. Com o advento da República, mudou-se o eixo de valores e princípios da organização formal e, os novos influxos constitucionais mudaram da Europa para os Estados Unidos, das Constituições francesas para Norte-Americana, tendo reflexo na Constituição de 1891 (BONAVIDES, 2002).

Esse contexto do Estado Liberal é o marco inicial do que a doutrina considera como constitucionalismo moderno, onde o documento constitucional escrito ganha força. Nessa seara, os direitos dos cidadãos e os deveres do Estado passam a ser geridos na ideia de que a liberdade do indivíduo é ilimitada por ser anterior ao Estado, enquanto que a faculdade do Estado para invadi-la é limitada. Têm-se, a partir dessa perspectiva, os direitos fundamentais chamados de primeira dimensão<sup>13</sup>, sendo os de liberdade, direitos civis e políticos que tem por titular o indivíduo que os deterá como direitos de resistência ou de oposição perante o Estado (BONAVIDES, 2002).

É importante considerar a concepção que se firma com a figura da lei caracterizada como ato normativo supremo. Essa se estenderá à própria Constituição, que a partir da perspectiva de Constituição formal, passa a ser vista como verdadeira norma jurídica (HENNIG LEAL, 2007). No que se refere ao objeto de estudo, muitos autores consideram, nesse período, as feições da Ação Popular

---

<sup>13</sup> É discutível na doutrina o tratamento quanto a conferir a essas fases de positivação dos direitos fundamentais como “gerações” ou “dimensões”.

notadamente duvidosas, pois, haveria somente referência a certas ações e procedimentos com identidade de Ação Popular, e não a previsão expressa do instituto. Um ponto a salientar é que essa previsão genérica da Ação Popular restringia-se a determinadas hipóteses mais afetas ao direito penal, e apareceria tão somente na Constituição de 1824.

Na Constituição de 1934, não faltando vozes censuradoras a sua inserção, a Ação Popular apareceu expressamente no item 38 do art. 113 prevendo que “[...] qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios” (MANCUSO, 2001, p. 55). Essa Constituição já sofre reflexos do Estado Social, e se constrói com influência direta da Constituição alemã da República de Weimar. Nessa última, há a colocação de uma nova corrente de princípios, consagrando um pensamento em matéria de direitos fundamentais da pessoa humana, voltados para o aspecto social (BONAVIDES, 2002).

Nesse contexto, o Estado transforma-se em Estado Social de Direito, onde pela correção do individualismo liberal, tem-se a afirmação dos chamados Direitos Sociais e realização de objetivos de justiça social. Os direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, são aqueles que exigem do poder público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes.

Elucida-se que o Estado vai tomar para si a responsabilidade de transformar a estrutura econômica e social no sentido de uma realização material de igualdade, constitucionalizando-se direitos econômicos, sociais e culturais. Conforme explica Hennig Leal (2007), no âmbito da teoria da constituição, essa transformação se reflete na noção de constitucionalismo material, que buscará nos valores a unificação de uma sociedade fragmentada, elevando-os na figura da Constituição.

Contudo, posteriormente, em 1937, têm-se alguns retrocessos pelo golpe de Estado, com a criação da Constituição de 1937, chamada Constituição Polaca (BONAVIDES, 2002). Por essas razões, observa-se uma supressão do instrumento da Ação Popular, importante conquista da Constituição de 1934.

Em 1946, tem-se a restauração constitucional da Constituição de 1934, com a promulgação da Constituição de 1946, e que, regeu o Brasil até 1964. Logo, por consequência, a Ação Popular ressurgiu dispondo no artigo 141 § 38 da Constituição os mesmos objetivos promulgados na Constituição de 1934, mas, ao mesmo tempo,

inserindo na sua definição não só União, Estados e Municípios, como também, a administração indireta, entidades autárquicas e sociedade de economia mista. Fala-se que essa reintrodução da Ação Popular em 1946 refletiu uma sensível ampliação de seu objeto<sup>14</sup>.

Em 1964, tem-se o período militar, que com atos institucionais restringiu muitos direitos, ato que felizmente não contemplou a Ação Popular (BONAVIDES, 2002). No que tange a essa ação, a Constituição que se firmou em 1967, por sua vez, embora ter trazido estrutura semelhante ao texto da Ação Popular da Constituição de 1946, retirou a especificação dessa se referir a atos de entidade autárquicas e sociedades de economia mista por entender não serem entidades públicas, e sim entidades privadas. Mas, embora houvesse essa disposição, a Lei da Ação Popular, Lei nº 4.717/65, que será comentada posteriormente, criada dois anos antes da Constituição, acabou por contemplar tanto entes da administração direta, quanto da administração indireta. No mesmo sentido, a Emenda Constitucional de 1969, mesmo expedida pelos militares, acaba por manter a mesma redação da Constituição de 1967 (MANCUSO, 2001)<sup>15</sup>.

Sob a égide do Estado Democrático de Direito, tem-se a Constituição Federal de 1988, que terá importância imensa na concretização do instrumento da Ação Popular. Essa percepção de Estado reflete um forte movimento de resgate e fortalecimento da noção de democracia e da própria noção de Direitos Humanos, que passam a ocupar lugar de destaque nas Constituições, juntamente com o princípio da dignidade da pessoa humana. A Constituição passa a ser vista como expressão máxima dos valores eleitos pela comunidade que a adota na materialização de uma ordem democrática (HENNIG LEAL, 2007).

Assim, abandona-se a visão da Constituição como instrumento de garantia contra poder absoluto do Estado, como ocorria no Estado Liberal, ou mesmo, a noção de mecanismo de direção política como se constituía no Estado Social. Concretiza-se no Estado Democrático de Direito a noção de sociedade solidária, composta a partir das relações sociais, considerando os valores do homem no meio coletivo (HENNIG LEAL, 2007).

---

<sup>14</sup> Interessante observar que entre a Constituição de 1946 e 1967, duas ações populares de cunho supletivo vieram a ser criadas na legislação ordinária.

<sup>15</sup> Num avanço legislativo a Lei de Ação Civil Pública irá também permitir o uso de Ação Popular na área de consumo.

O Estado Democrático de Direito se fundará no princípio da soberania popular, impondo a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, visando realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana (BONAVIDES, 2002). Por essa razão, torna-se importante salientar as características que o delineiam no sentido de entender a inserção da Ação Popular nesse meio, que ganhará mais força e legitimidade do que nunca, alcançando sua máxima dimensão, principalmente, ao incluir no seu conceito a proteção de direitos coletivos.

Cabe observar, nesse cenário, os direitos de terceira dimensão que aí se fortalecem e fortalecem ainda mais o instrumento de estudo, esses serão denominados como direitos de fraternidade ou de solidariedade, e terão como característica primordial, ser de titularidade coletiva, dos grupos humanos. Hennig Leal (2007) dispõe que, essa concepção dita como comunitária, estará então, como já referido, impregnada de um aspecto valorativo e ético em face da posição humanista incorporada na teoria constitucional, e todos os campos que transcende.

Vê-se que essa visão perpassa a esfera constitucional para toda a esfera infraconstitucional, onde todo o sistema deverá ser observado a partir dos princípios e regras constitucionais. Essa perspectiva será possível também, a partir da dupla dimensão atribuída aos direitos fundamentais, que se tornarão o eixo central da sociedade e do sistema jurídico. Esse duplo aspecto de caráter emana para todos os âmbitos do direito (HENNIG LEAL, 2007).

Nesse sentido, todas as leis deverão ser interpretadas e limitadas pelos direitos fundamentais, onde de um lado apresentam-se como direitos de defesa do cidadão perante o Estado, e de outro sustentam uma ordem de valores objetiva que valerá como decisão fundamental que se projeta para todo o direito (HENNIG LEAL, 2007). Pelo efeito da irradiação é que esses direitos, na sua condição de direito objetivo, fornecerão diretrizes para aplicação e para interpretação de todo direito infraconstitucional. Por vezes, esses, juntamente com a Constituição, influenciarão diretamente diferentes ramos de direito, que atingirão tanto a esfera judiciária quanto a todas as outras funções do Estado (HENNIG LEAL, 2007).

Ao observar tais preceitos, essa dimensão objetiva, deverá ter sua eficácia valorada não só sob o ângulo individualista com base na sua posição perante o Estado, mas também, sob o ponto de vista social da comunidade e de sua totalidade. A noção de ordem valorativa será uma operacionalização que se dá

dentro do próprio sistema positivo resultante da combinação de diversos fatores como legalidade, eficácia social e direito material, sendo uma ordem valorativa extraída do todo da Constituição. Firmam-se, dessa forma, as bases do que se entende como Constitucionalismo Contemporâneo.

Observando o papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico do Estado Democrático de Direito, pode-se analisar em específico as garantias constitucionais que surgem como forma de torná-los efetivos. Nesse cenário, é que se identifica como garantia constitucional o instrumento da Ação Popular. A Ação Popular figurará como um remédio constitucional na defesa dos direitos de cidadania, bem como, reflexo do direito fundamental à participação política.

Observada a partir do princípio da soberania popular, a Ação Popular assume a posição de fundamental instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito, por abrir ao povo a oportunidade de participar do processo político, ainda que não ligado diretamente ao ato de decisão política. Trata-se, a bem verdade, de um instrumento *a posteriori*, destinado ao controle das decisões tomadas pelos representantes (LORENCINI, 2013, p. 27).

Considerando a forma preconizada pela Constituição Federal de 1988, bem como, o instituto regulamentador da Ação Popular, observa-se que ela foi a primeira que surgiu no Brasil diferente das demais ações judiciais. Essa análise é possível, ao constatar-se que a Ação Popular visa pedir a prestação judicial para defender interesses coletivos e não um interesse subjetivo. Tendo em vista esse aspecto, essa ação é caracterizada por muitos autores, como um direito de natureza política, já que condiciona ao cidadão o controle sobre os atos lesivos aos interesses que a Constituição define proteger (DI PIETRO, 2012).

A Ação Popular, como observado, terá sua regulamentação de forma expressa desde a Constituição de 1934. Silva (2008) explica que o termo Ação Popular advém do fato de dar ao povo, ou à parcela dele, legitimidade para buscar, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence individualmente. O que lhe dá conotação essencial é a natureza impessoal do interesse defendido por meio dela, o interesse da coletividade. “Toda Ação Popular consiste na possibilidade de qualquer membro da coletividade, com maior ou menor amplitude, invocar a tutela jurisdicional a interesses coletivos” (SILVA, 2008, p. 462).

O fato da Ação Popular consistir em um instrumento de participação política, possibilita dizer que seu exercício é também o exercício de um direito, o direito de

participação, e não apenas o exercício de uma garantia (ação judicial). Assim, embora tenha a natureza jurídica de ação judicial, consiste em si mesma, numa forma de participação política do cidadão.

Sob essa visão, a Ação Popular está inserida como uma forma de fortalecimento da democracia, calcada no princípio participativo. Consubstancia-se, então, que esse instituto irá se tornar verdadeiro direito material fundamental de participação política, que estando fundada nos princípios informadores do regime democrático, dispõe ao cidadão o poder de fiscalizar os negócios públicos e coletivos (LEAL, 2011).

Nessa perspectiva de atribuir a Ação Popular uma natureza política, explica Silva (2007) que tal ação é um remédio constitucional, onde qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política. Essa percepção constitui manifestação direta da soberania popular, consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição que prevê que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é ao mesmo tempo uma garantia constitucional, e também um direito, o direito de participação.

A Ação Popular dá a oportunidade para o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por seus representantes nas Casas Legislativas, sendo uma ação judicial responsável por 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 (SILVA, 2007).

Esse instrumento foi exatamente constituído como ferramenta da cidadania para o exercício da participação civil e política mais efetiva, tendo como percepção seu viés constitucional (LEAL, 2011). 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.

Essa Lei regulamentadora do instituto da Ação Popular, com expressa recepção pela Constituição de 1988, traz especificações de como 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.

No texto constitucional, especificamente no seu artigo 5º inciso LXXIII, o rol de direitos e deveres individuais e coletivos dispõe-se 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 de ônus de sucumbência.

Estando prevista no artigo 5º, é importante salientar que a Ação Popular é cláusula pétrea, com proteção disposta no artigo 60 § 4º da Constituição, tamanha a sua importância. De todo esse desenrolar, concretiza-se que a Ação Popular vem como um instrumento ao cidadão para proteger a sociedade, assim, torna-se como uma proteção dos direitos difusos, com sujeitos indeterminados ao englobar a sociedade como um todo, e reflete notadamente os ideais do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, explica Justen Filho (2005, p. 777) que:

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

A Ação Popular servirá como medida especial aos cidadãos na possibilidade de provocar a atividade jurisdicional, buscando 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. Nesse sentido, é que se coloca como instrumento de relevância no controle de práticas corruptivas.

Importante mencionar, que além de todas as características democráticas apontadas, a Ação Popular encaixa-se com perfeição no processo de politização da sociedade, constituindo um instrumento amplo e permanente para o cidadão questionar diretamente o Poder constituído. Por intermédio dessa ação, o cidadão deixa de ser apenas eleitor, para se tornar efetivo agente da vida política, fiscalizando diretamente os representantes por eventual malversação do mandato que lhes foi outorgado (LORENCINI, 2013).

Devida sua importância, cabe agora, avaliar algumas formalidades e especificações desse instituto. Para, numa análise posterior, ver como se manifesta na prática quando caracterizada como instrumento de enfrentamento da corrupção.

#### **4.1 Formalidades e especificações processuais importantes a serem consideradas do instrumento da Ação Popular**

Tratando-se de ser classificada como meio de controle da Administração Pública em prol do interesse público, a finalidade da Ação Popular constituir-se-á no direito de fiscalizar a coisa pública em proteção dos direitos difusos. A partir dessa perspectiva, é relevante desenrolar as características processuais que a acompanham, já que, essa natureza processual é a essência para a realização desse instrumento. Contudo, há de salientar-se que a ideia desse tópico é de trazer algumas especificidades do funcionamento dessa ação, visto que, são vastas as discussões processualistas em torno do tema.

Importante mencionar que a Ação Popular é instituto tridimensional, porque pode ser estudada sob o tríplice aspecto *constitucional*, *administrativo* e *processual*, tendo em vista sua natureza de garantia constitucional da boa administração, de controle da correção da ilegalidade dos atos da administração que sejam lesivos, e de ser *ação civil* (MANCUSO, 2001). Logo, cabe aqui, delimitar as principais características da perspectiva processual para permitir observar o seu delineamento como controle social da Administração Pública.

De pronto, indica-se que a Ação Popular servirá à preservação da probidade, eficiência e moralidade na gestão pública, bem como, à tutela do meio ambiente e do patrimônio público em um sentido amplo, tendo à finalidade de desconstituição do ato lesivo e condenação dos responsáveis a reposição do *status quo*.

Orienta-se que sua utilização em qualquer dessas finalidades pode estar diretamente conectada como forma de enfrentamento da corrupção, visto que, por exemplo, até mesmo o meio-ambiente, como observado no capítulo 1, não escapa de sofrer degradações resultantes de práticas corruptas com explorações desregradas. Nessa hipótese, não há de deixar de prever, que, notadamente, pode estar envolvendo até mesmo a Administração Pública em casos como a liberação de Alvarás de Licença irregulares, sonegações fiscais, subornos, dentre outros.

Como toda demanda judicial, a Ação Popular não foge do compromisso de cumprir determinados requisitos de admissibilidade, os quais podem ser divididos em gerais e específicos. Requisitos gerais são os que compõem as condições da ação, possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir, e a legitimidade do autor, requisitos prévios para a propositura e regular processamento de qualquer processo que seja iniciado judicialmente. Já os requisitos específicos são os pressupostos necessários para a propositura e procedência do pedido, no caso da Ação Popular esses se darão quando ficarem demonstradas a ilegitimidade ou ilegalidade do ato a invalidar, e ainda, a lesividade do patrimônio público.

A possibilidade jurídica do pedido remete à ideia do pleito estar fundamentado conforme preconiza o artigo 5º inciso LXXIII da Constituição Federal e os dispositivos da Lei nº 4.717/65, onde se verifica se o ato é ilegal ou causa dano ao Estado. Pode-se, portanto, concluir que a possibilidade jurídica do pedido “[...] representa uma simples autorização abstrata outorgada pela ordem jurídica para que o autor pleiteie o que entende de direito, inexistindo relação direta entre a possibilidade jurídica e a procedência do pedido” (MORELLI, 2013, p. 338).

Já o interesse de agir, no caso da Ação em estudo, está na proteção do interesse e dos direitos de toda coletividade. Esse está consubstanciado na proteção da moralidade administrativa, do meio-ambiente, do patrimônio histórico e cultural que nasce da possibilidade constitucional outorgada para que qualquer cidadão atue em prol da defesa da coisa pública (MORELLI, 2013). Logicamente, esse requisito estará atendido sempre que o pleito popular girar em torno da proteção de interesses difusos.

Como terceiro requisito geral a propositura da Ação Popular, tem-se como condição subjetiva a legitimidade ativa, no caso, do cidadão, presente tanto na Constituição de 1988, em seu Artigo 5º LXXIII, como no artigo 1º e § 3º da Lei nº 4.717/65. O termo cidadão vem empregado com um sentido político próprio, que por

ora, é o sentido utilizado pela Constituição Federal. Dessa forma, significa que, cidadão, é aquele que está no gozo dos seus direitos políticos. Silva (2008, p. 348) nomencla os direitos nessa condição, como direitos políticos positivos, para ele:

[...] os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e os órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos.

Os direitos políticos positivos materializam-se como direito subjetivo de participação no processo político e dos órgãos governamentais, que pode ser por meio das diversas modalidades de sufrágio, ou por meio da participação popular. Em uma visão geral, direitos políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular, que tem como elemento central, o cidadão.

Do conceito restrito de cidadão devem discriminar-se duas condições, a condição de cidadão e a condição de nacional, onde se constitui duas coisas diferentes, a nacionalidade e a cidadania (MANCUSO, 2001). Nesse sentido, a nacionalidade vincula a pessoa à nação, e a cidadania associa a pessoa ao Estado, onde nacional é o brasileiro, e o cidadão é o brasileiro que tem a fruição legal dos direitos políticos.

Voltando à legitimidade do cidadão a propor ação, tem-se que quando:

[...] a Constituição fala que qualquer cidadão pode propor Ação Popular, esta restringindo a legitimidade para a ação apenas ao nacional no gozo dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que a recusa aos estrangeiros e às pessoas jurídicas, entre essas, os partidos políticos (SILVA, 2008, p. 463).

Indispensável será para a legitimidade ativa, a condição de eleitor. Tanto o é que o artigo 1º da Lei nº 4.717/65 se refere diretamente a qualquer cidadão ter legitimidade para propor a ação e, reiterando esse 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.

Agora, nota-se que haverá falta de legitimidade ativa para as pessoas que tiverem: cancelada a naturalização por sentença transitada em julgado; a nacionalidade cancelada administrativamente; 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 impostos sem o cumprimento de prestação alternativa; e a suspensão dos direitos políticos por condenação em ato de improbidade (MANCUSO, 2001).

Carvalho Filho (2010) considera essa legitimidade como 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 o acionamento do instituto. Isso porque tal Ação “se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos da administração” (MEIRELLES, 2010, p. 129).

Contudo, essa legitimidade ativa é questionada frente aos ideais do Estado Democrático de Direito, com a leitura realizada quanto aos direitos fundamentais e suas dimensões. A legitimidade encontra seu fundamento por ser o instituto da Ação Popular uma garantia da participação política, onde terá gozo apenas aqueles que possuírem direitos políticos. Entretanto, pondera-se o resultado da Ação Popular que beneficia o meio coletivo, como bem explica Meirelles (2010, p. 127):

[...] é um instrumento de defesa de interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo de um governo honesto.

Nesse interim, observa-se que “[...] a legitimidade ativa para Ação Popular continua a exigir o binômio cidadão-eleitor, impende anotar que se propõe na doutrina revisão a respeito” (MANCUSO, 2001, p. 145). Segundo doutrinadores, a Ação Popular atribuída somente aos cidadãos desvirtua uma medida importante para o controle da ilegalidade da Administração, para o controle da lesividade que a Administração possa produzir ao patrimônio público, ou mesmo, para o controle da moralidade administrativa, onde, nesse sentido, se sugere a extensão da legitimidade para além do cidadão (MANCUSO, 2001).

Segundo Mancuso (2001), outros doutrinadores propugnam repensar o problema da legitimação, descobrindo possibilidades que abrissem a outras pessoas, como pessoas jurídicas ou, entidades públicas, que poderiam tornar mais efetivo seu exercício. Além do mais, cabe lembrar que pessoas jurídicas são expressamente vedadas a propor Ação Popular, conforme a Súmula 365 do Supremo Tribunal Federal dispondo que “[...] pessoa jurídica não tem legitimidade para propor Ação Popular”.

Mesmo já se ocorreu ao argumento *topológico* de que a Ação Popular se encontra no art. 5º da CF, sede dos direitos fundamentais- e não necessariamente políticos-, que justificaria a ilação de que o acesso a Ação Popular deveria ser estendido a quem aqui residisse e aqui pagasse impostos, o que incluiria os *estrangeiros*, por exemplo, (MANCUSO, 2001, p. 147, grifos originais).

Interessante torna-se pensar no argumento de que a Ação Popular, além de uma ação civil, está presente no rol de direitos fundamentais, e que sob o enfoque desses, deveria se fazer um alargamento para os demais titulares. Por essas e outras razões, é que, segundo a visão dos direitos fundamentais, pensando em sua dimensão objetiva, pensar em um alargamento de legitimidade deveria ter sua eficácia valorada não só sob o ângulo individualista com base na sua posição perante o Estado, mas também, sob o ponto de vista social da comunidade e de sua totalidade.

No que tange atender o objetivo desse estudo, é importante saber que a legitimidade para propor Ação Popular centra-se na figura do cidadão. O que se depreende é que antes de pensar hipoteticamente em seu alargamento, precisa-se objetivar maneiras do próprio cidadão exercer esse direito, pois, como mencionado no início desse capítulo, hipoteticamente o que se retém é que o instrumento da Ação Popular não está tendo sua devida atenção.

Quanto à legitimidade passiva, sua especificação está dos artigos 1º e 6º da Lei nº 4.717/65. Fala-se em uma imposição na formação de litisconsórcio passivo necessário pela descrição da Lei da Ação Popular. Isso porque, há a disposição que serão possíveis réus nessa ação, simultaneamente, a pessoa jurídica, pública ou privada, de onde se emanou o ato contestado, os seus respectivos agentes responsáveis ou os omissos, no caso em que o dano já ter acontecido, e, os beneficiários do ato.

No que tange aos requisitos específicos, necessários à procedência do pedido, retorna-se a exigência da demonstração de ilegitimidade ou ilegalidade do ato a invalidar. No caso, leva-se em conta todo ato contrário à ordem jurídica, seja por infringir normas do ordenamento, seja por agredir os princípios que norteiam a Administração Pública. Na definição de atos ilegais, encontram-se 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 nº 4.717/65, em seu artigo 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 artigo 3º, são anuláveis os atos lesivos cujos vícios não estão compreendidos do artigo 2º, não abrangendo somente os atos administrativos nesse caso, como também os casos de ilegalidade estruturados no Código Civil. Ainda, outras hipóteses em que o ato pode ser considerado nulo, podem ser encontradas no artigo 4º da mesma lei. Frisa-se que tais hipóteses não são taxativas.

Quanto a esse binômio ilegalidade-lesividade do ato que se pretenda atacar, alguns autores consideram ser indispensável à cumulação dos dois requisitos, sob pena de não restar configurados os pressupostos da ação. Mas, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento (ARE 824781 RG) delimitando que para o cabimento da Ação Popular, bastaria a presença da ilegalidade do ato administrativo a invalidar, sendo dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos.

Isso porque os atos que se pretendem invalidar contrariam normas específicas que regem a sua prática, ou mesmo, desviam-se dos princípios que norteiam da Administração Pública. Há quem defenda que na obtenção da anulação ou declaração de nulidade, a questão da lesividade poderá ser tanto presumida como comprovada, já quanto a condenação dos réus ao pagamento dos danos causados, essa lesividade precisa ser comprovada (PIRES, PIRES, 2009).

No fechamento dos requisitos exigidos na propositura da Ação Popular, ainda há o requisito específico da lesividade ao patrimônio público. A lesividade é auferida quando ocorrer uma ação ou omissão que traga prejuízos ao erário público, ou ofenda a moralidade administrativa, os valores artísticos, ambientais, históricos ou culturais da coletividade. O patrimônio público para efeito de tutela da Ação Popular

se mostra com função meramente exemplificativa, visto que, qualquer dos bens jurídicos descritos no inciso LXXIII do Art. 5º da Constituição Federal de 1988, cuja interpretação deve ser extensiva, pode ser tutelado mediante Ação Popular. Entender-se-á quanto ao patrimônio público, tanto o patrimônio moral quanto patrimonial (CARVALHO FILHO, 2010).

Exemplificando, o prejuízo ao patrimônio público não é apenas econômico, admitindo-se que a lesão moral ou cultural, por exemplo, seja capaz de sustentar sua propositura. Logo, apesar do conceito de lesividade ter algumas balizas na norma regulamentadora dessa ação, essa somente pode ser aferida no caso concreto, quando se coloca em confronto do ato ou contrato impugnado os respectivos fatores econômicos ou princípios constitucionalmente protegidos (MORELLI, 2013).

Importante mencionar que o artigo 4º da Lei nº 4.717/65 traz hipóteses de presunção de lesividade, nesses casos, basta à configuração do ato para que ele seja considerado lesivo, conseqüentemente, nulo de pleno direito. Cabe ainda observar o pronunciamento do Poder Judiciário no sentido de que o pedido de Ação Popular precisa estar fundamentado no binômio legalidade/lesividade, exceto, claro, nos casos de presunção de lesividade (MORELLI, 2013).

Quanto à questão de competência, vê-se que ela é definida pela área jurisdicional de cada Estado conforme o interesse político e a origem do ato impugnado, de acordo com o que prevê a Lei nº 4.717/65, artigo 5º e §§. No que tange à Justiça Federal, a lei não faz menção expressa, por isso, a competência em razão da matéria é determinada pela Constituição Federal. Calixto (2013) orienta que são muitas as dúvidas e controvérsias sobre a questão de competência material e territorial da Ação Popular, onde essas acabam gerindo a necessidade de serem interpretadas à luz dos princípios e institutos aplicáveis aos processos de natureza coletiva<sup>16</sup>.

Delimitando sua competência, a Ação Popular levará consigo a pretensão de anulação de atos comissivos ou omissivos que sejam lesivos ao patrimônio público, e a condenação dos responsáveis pelo dano a restituir o bem ou indenizar por perdas e danos. No caso de sentença procedente terá como efeito a invalidação do

---

<sup>16</sup> Importante lembrar que a ideia desse tópico é abordar algumas especificidades processuais da Ação Popular que permitam observar seu manuseio como controle social da Administração Pública em face da corrupção, desse modo, não será objeto de estudo, a análise detalhada sobre questões de competência, que possuem muitas peculiaridades.

ato impugnado, juntamente, a condenação dos responsáveis e beneficiários em perdas e danos, a condenação dos réus ao pagamento das custas, despesas e honorários, a coisa julgada *erga omnes*, e por fim, a possibilidade de ação regressiva (JUSTEN FILHO, 2005). Por seu turno, a sentença de procedência pode ter natureza meramente declaratória, condenatória e constitutiva<sup>17</sup>.

Uma importante peculiaridade é reservada à ideia de que embora a pretensão do legitimado ativo da Ação Popular seja a de obter a anulação de ato lesivo aos valores que se pretendem proteger, a sentença também conterá conteúdo de condenação (CARVALHO FILHO, 2010). Por isso, ainda que o autor da Ação pleiteie a desconstituição da relação jurídica decorrente do ato lesivo, por exemplo, a sentença deve assumir também o caráter de condenação, sendo simultaneamente constitutiva e condenatória.

A sentença com efeitos meramente declaratórios ocorrerá quando for reconhecida a nulidade de ato ou contrato, que ainda não produziu efeitos legais. Logicamente que, quando da declaração dessa nulidade implicar na obrigação de ressarcir os danos causados ou restituir bens, essa sentença assumirá também caráter condenatório, produzindo efeitos *ex tunc*. Já uma sentença constitutiva se configura quando essa invalidação tem efeitos *ex nunc*, preservando os atos já produzidos. Da mesma forma que a sentença declaratória, terá caráter também condenatório se tiver a obrigação de reparação. Certamente esse ressarcimento envolverá danos emergentes e lucros cessantes (CALIXTO, 2013).

No caso de improcedência, quando se constituir por falta de fundamento, reconhece-se que inexistiu ato lesivo e ilegal a ser desconstituído sendo que a sentença produz efeitos *erga omnes*, permanecendo válido o ato; quando por deficiência de prova, o mérito não fará coisa julgada *erga omnes*, nesse caso, sobrepõe-se o interesse público (JUSTEN FILHO, 2005). Em ambos os efeitos de decisão de improcedência, configurando caráter declaratório, o autor fica isento das custas judiciais e ônus de sucumbência, exceto se comprovado a má-fé.

Seguindo os ritos processuais, a sentença em sede de Ação Popular também estará sujeita ao sistema recursal, no caso, aplica-se o sistema recursal comum do Código de Processo Civil, com exceção nos casos de reexame necessário quando julgado carência da ação ou improcedência do pedido. Há de lembrar que outras

---

<sup>17</sup> Possível também o caráter mandamental.

peculiaridades giram em torno desse assunto. Após, já pode se objetivar a fase de cumprimento da sentença.

O cumprimento dos efeitos da sentença será a consequência efetiva do uso da Ação Popular com relação à corrupção, ou seja, como instrumento de combate a práticas corruptas que predominam no âmbito da gestão pública. Esses aspectos processuais chegando até os efeitos de sentença, concretizam a Ação Popular como meio de controle da Administração Pública, meio social exercido pelo cidadão.

Nesse momento, caminha-se a dimensionar que com amplitude de possibilidades de participação cidadã, inclusive em termos de controle da Administração, somados às facilidades processuais que oportunizam sua concreção, não se pode mais falar em ausência de mecanismos jurídico-processuais que viabilizem o exercício do Direito Fundamental de Participação Política (LEAL, 2011). Leal (2011, rogeriogestaleal.blogspot.com) se questiona:

[...] mas se isto é verdade, o que se pode perguntar, agora, é se tais mecanismos e ferramentas têm sido efetivamente utilizados pela cidadania brasileira no exercício de seus direitos e deveres constitucionais, notadamente os de participação política e civil da gestão dos interesses de sua comunidade.

Visando tal entendimento, volta-se ao problema que norteia o presente estudo, onde se percebe que pode haver consequências práticas do instrumento da Ação Popular quando acionado, no sentido de surtir efeitos anulando ou desconstituindo atos, e condenando os responsáveis. Contudo, ao mesmo passo, pode-se notar algum déficit na demanda de sua utilização.

Entendendo todo contexto envolvendo a Ação Popular, para por em pauta tais indagações, passa-se a análise de suas consequências práticas e demanda de utilização. É importante pactuar antes de adentrar no assunto, que se considerará as consequências práticas referindo-se aos impactos esperados em ações procedentes. No que tange a utilização, quer se referir e analisar o número de ações intentadas no Poder Judiciário.

Como tal problema só pode ser perquirido a partir da avaliação de estudos de casos por amostragem, a análise que vem a seguir visa, de forma exemplificativa, mostrar como tem se comportado a Ação Popular no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

#### **4.2 Consequências práticas e demanda de utilização da Ação Popular como controle da Administração Pública em face da corrupção: uma análise exemplificativa a partir da jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul**

Notadamente, a análise da jurisprudência do Poder Judiciário pode trazer informações quanto à utilização da Ação Popular em face de práticas corruptas. Com esse intuito, optou-se por realizar as pesquisas tomando como parâmetro a jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul.

No que tange a questões das consequências práticas, a ideia para perquiri-la é de analisar estudos de casos do Tribunal do estado visando demonstrar os efeitos de sentença das Ações intentadas que foram procedentes, e se constituíram como instrumento de enfrentamento da corrupção. Diferentemente do que se fará na análise quantitativa, as decisões escolhidas para analisar de forma qualitativa não possuem um parâmetro temporal, pois apenas mostram resultados visivelmente concretos das consequências práticas da ação. Nesse sentido, fala-se na ideia de condenação dos responsáveis, desconstituição dos atos lesivos, restituição dos danos ao erário, dentre outras consequências relevantes no enfrentamento de uma corrupção desenfreada.

O primeiro caso escolhido para análise trata-se de decisão julgada em 12 de novembro de 2009, ocorrida em Apelação em Reexame Necessário nº 70022357628 pela Terceira Câmara Cível, que por unanimidade, rejeitaram preliminares e negaram provimento às apelações, confirmando sentença em reexame necessário nos autos de Ação Popular. O caso judicial que serve de análise para esta avaliação diz respeito a fatos ocorridos no Município de Guaíba - Estado do Rio Grande do Sul, onde estão em discussão as Leis nº 1.421 e 1.422, ambas de 1998.

**Ementa: DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. MAJORAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS. APROVAÇÃO DE LEI COM VIGÊNCIA MARCADA PARA A MESMA LEGISLATURA. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ANTERIORIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. NULIDADE DECLARADA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA MANTIDA. PRELIMINARES REJEITADAS.** 1. Não assiste razão aos apelantes ao questionarem a utilização da ação popular para a proteção do patrimônio público no seu sentido mais amplo, bastando a leitura do art. 5º, LXXIII, da CF-88, para se verificar que sua adequação é insofismável. Também não a tem ao sustentarem que o controle da constitucionalidade das leis é feito pela aplicação da chamada "reserva de plenário", não podendo ser

exercitada pela via da ação popular. 2. Em princípio não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se quando os critérios seguidos para a fixação de subsídios de agentes políticos municipais, pois se trata de assunto de interesse local. Todavia, exige-se da Câmara Municipal o respeito e a observância das limitações constitucionais, sob pena de inconstitucionalidade material, hipótese em que compete ao Poder Judiciário intervir para proteção dos direitos ameaçados e lesados, restabelecendo a situação de normalidade jurídico-legal. As leis municipais que concedem aumento de subsídios aos agentes políticos não podem ter sua vigência marcada para a mesma legislatura, sob pena de afrontar-se os princípios da legalidade, anterioridade e moralidade administrativa, como no caso ocorreu. Anulação das Leis-Guaíba nos 1.421/98 e 1.422/98 e condenação dos réus à devolução dos valores percebidos indevidamente. Sentença de procedência mantida. Precedentes desta Corte catalogados. PRELIMINARES REJEITADAS. APELAÇÕES IMPROVIDAS E SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70022357628, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 12/11/2009).

No caso em tela, a Câmara de Vereadores de Guaíba aprovou em sessão extraordinária, realizada em 23 de junho de 1998, as Leis nº 1.421 e nº 1.422. Essas majoraram os subsídios dos agentes políticos e secretários municipais em 67% para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e 150% para Secretários Municipais. Explicaram os Desembargadores que a fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais é assunto de interesse local, não cabendo ao Poder Judiciário imiscuir-se quando os critérios seguidos para a fixação são razoáveis. Contudo, nessa linha de raciocínio continuaram a avaliar o ocorrido, pois a majoração de subsídios estaria eivada de lesividade ao patrimônio público.

Ocorre que a aprovação das referidas leis majoravam subsídios para ter sua vigência marcada para a mesma legislatura, afrontando os princípios da legalidade, anterioridade e moralidade administrativa. O referido ato estava em confronto com o Artigo 29, incisos V e VI, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998). VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos [...].

Na interpretação do caso chegaram os Desembargadores na conclusão do cabimento da Ação Popular, dispondo ainda que se exige da Câmara Municipal o respeito e a observância das limitações implícitas e explícitas expressas no texto

constitucional, sob pena de a norma produzida restar maculada pelo vício da inconstitucionalidade material, hipótese em que cabe ao Poder Judiciário intervir para proteção dos direitos ameaçados e lesados, restabelecendo a situação de normalidade jurídico-legal.

Nesse interim, constatou-se a violação aos princípios da legalidade, anterioridade e moralidade administrativa, no sentido de que as leis municipais que concedem aumento de subsídios aos agentes políticos não poderiam ter sua vigência marcada para a mesma legislatura, como no caso ocorreu. Dessa forma, decidiu-se pela anulação das referidas leis e a condenação dos réus à devolução dos valores percebidos indevidamente.

Está se apontando, nesse caso, a concretização do controle social exercido pelo cidadão contra atos da Administração Pública. Não há dúvidas que esse, por sua vez, configura-se ato de corrupção, onde, para essa afirmação, lembra-se da classificação trazida por Nascimento (2014) no capítulo 1, enquadrando-se numa espécie corrupção política. Como mencionado, a corrupção política acontece com frequência maior quando as leis e os regulamentos são ignorados pelas autoridades públicas, sendo colocadas de lado ou ainda interpretadas segundo seu interesse pessoal e de seus parceiros no campo privado.

Outro caso judicial de práticas corruptivas, que pode ser constatado também na jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, é o ocorrido na Comarca de Pelotas. Esse se trata de decisão julgada em 17 de março de 2011, em Apelação Cível em Reexame Necessário nº 70032484198 pela Terceira Câmara Cível, nos autos de Ação Popular. A Ação foi ajuizada contra a Câmara de Vereadores do Município de Pelotas e seus respectivos vereadores, juntamente com parentes de tais agentes, investidos em cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada, no Poder Legislativo local.

**Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. PRÁTICA NEPÓTICA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL AFASTADA. EFETIVIDADE E UTILIDADE DA AÇÃO CONSTITUCIONAL. SUMULA VINCULANTE Nº 13, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO RETIDO.** 1. Agravo retido. Não se conhece de agravo retido sobre o qual a parte deixa de reiterar seja apreciado nas razões de apelação. Aplicação do artigo 523, § 1º, do CPC. 2. Interesse processual. Considerando-se que a atividade administrativa fundamenta-se nos primados da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que ao Estado compete zelar pelo meio ambiente e pelo

patrimônio cultural lato sensu, em ocorrendo lesão a tais direitos, qualquer cidadão eleitor estará autorizado a fazer valer em juízo a tutela desse bem, valor ou interesse, por meio de actio popularis, conforme a norma constitucional - artigo 5º, inciso LXXIII. Se a providência desconstitutiva e/ou condenatória for insuficiente para frear o ato lesivo ou ameaçador ao patrimônio público, outras medidas a ela se somarão, face à máxima efetividade e maior utilidade da ação. Interesse processual do autor popular reconhecido, do que decorre a impositiva desconstituição da sentença para iniciar-se a fase instrutória, a fim de que se comprove a imoral prática de nepotismo na seara do Poder Legislativo do Município de Pelotas, demonstrando-se a condição de servidores públicos dos réus e o grau de parentesco destes com os Srs. Vereadores. AGRADO RETIDO NÃO CONHECIDO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70032484198, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogerio Gesta Leal, Julgado em 17/03/2011).

Nesse caso, nos termos do Artigo 1º da Lei nº 4.717/65, os Desembargadores constataram a possibilidade do manejo de Ação Popular para obstar a prática de nepotismo, objetivando a anulação dos atos de admissão de servidores comissionados ou contratados para exercer função gratificada junto à Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas. Na oportunidade, viu-se que tal prática contraria Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal que proíbe a prática do nepotismo no âmbito dos três Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e possui função normativa, vinculando os órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Os Desembargadores explicaram que não havia provas nos autos que trouxessem segurança quanto à condição de servidores públicos dos réus, nem mesmo do grau de parentesco que possuem com os vereadores do legislativo local. Dessa forma, essa matéria teria que ser aferida em nível de primeiro grau, no devido processo legal constitucional e infraconstitucional. Contudo, observando a constituição do ato lesivo, inteligentemente os Desembargadores desconstituíram a sentença, e determinaram o retorno dos autos ao primeiro grau, para que tais dados aportassem aos autos, autorizando o julgamento de mérito.

Esse caso também configura ato de corrupção, constituído na prática de nepotismo. Essa, como se percebeu é uma forma de corrupção na qual um alto funcionário público utiliza de sua posição para entregar cargos públicos a pessoas ligadas a ele por laços familiares, de forma que outras, as quais possuem uma qualificação melhor, fiquem lesadas. Felizmente, por meio dos efeitos de decisão em

sede de Ação Popular, controle social pelo cidadão, essa prática foi tolhida com a consequente destituição dos atos lesivos.

Outra evidência de consequências práticas da Ação Popular encontra-se no caso da Apelação Cível nº 70038233318. No caso, a análise embasa-se em decisão proferida pela Décima Oitava Câmara Cível e julgada em 28 de maio de 2011 que, por unanimidade, negou provimento ao recurso interposto por Ely Manoel Rosa, apelando contra decisão proferida em sede de Ação Popular.

**EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. MUNICÍPIO DE BARRA DO QUARAÍ. USO DE IMÓVEL PÚBLICO COM FINS PARTICULARES. EX-PREFEITO MUNICIPAL. LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO DEMONSTRADA. DEVOLUÇÃO DO IMÓVEL E PAGAMENTO DE ALUGUEL MENSAL DURANTE O PERÍODO DA OCUPAÇÃO ILEGAL. NEGADO PROVIMENTO À APELAÇÃO. UNÂNIME. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70038233318, DÉCIMA OITAVA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: NARA LEONOR CASTRO GARCIA, JULGADO EM 28/04/2011).**

No presente caso, Sidnei Lopes dos Santos ajuizou Ação Popular contra Ely Manoel Rosa, Prefeito Municipal. Os fatos giram em torno de um terreno, bem de domínio público, do Município da Barra do Quaraí, originariamente de propriedade do Município de Uruguaiana, e que, por força da emancipação em 1997, passou à titularidade do Município da Barra do Quaraí. Ely Manoel Rosa, na qualidade de Prefeito, acabou permanecendo na posse do bem, tendo inclusive realizado uma edificação no local, no caso um depósito, a qual estaria beneficiando uma empresa privada denominada 'Construtex', pertencente a um parente próximo seu.

Sendo ocupado de forma ilegal e imoral, constatou-se tanto a ilegalidade da posse exercida pelo réu, incidindo a conduta do requerido na previsão do artigo 4º, inciso V, alínea 'a' da Lei nº 4717/65; quanto à lesividade ao patrimônio público, porquanto durante todo o período decorrido desde a emancipação, o Município não pode utilizar o imóvel, o que pode ter inviabilizado diversas obras de cunho social, ou mesmo, a venda ou doação a instituições beneficentes. Na oportunidade, quanto aos efeitos da decisão, obteve-se a fixação de devolução do valor pela ocupação indevida, com base no pagamento de aluguel mensal durante todo o período decorrido, desde a emancipação do município até a sua efetiva desocupação, bem como a restituição do imóvel.

Mais um caso que deixa evidente as consequências práticas da Ação Popular como meio de controle da Administração Pública, surtindo os efeitos em face da corrupção.

Na Apelação Cível nº 70053674230, julgada em 12 de abril de 2017, pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, também pode ser verificado as consequências práticas no enfrentamento da corrupção aqui considerada.

Nessa decisão, os Desembargadores verificam e explicam que a Ação Popular objetivou questionar a Resolução nº 05/92, do Decreto Legislativo nº 1.253/92 e da Ordem de Serviço nº 04/92, todos dos Poderes Legislativos e Executivos do Município de Pelotas. No ato, postulou-se a nulidade dos atos administrativos que concederam aos Vereadores, Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito, reajustes de vencimentos da órbita de 239%, retroativos a 29 de fevereiro de 1992 e 240% aos servidores municipais, esses de modo parcelado, retroativos à 1º de maio de 1992.

O Tribunal observou que tais decisões, assim como postulado, fixaram remunerações para gestão vigente e com efeitos retroativos. Desse modo, decidindo pela procedência da demanda, evidenciou a ofensa a dispositivos constitucionais e legais, entendendo ser nulos de pleno direito, explicando que a Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade, na completa submissão às leis, a qual deve não somente obedecê-las, mas cumpri-las. Está se apontando, nesse caso, a concretização do controle social exercido pelo cidadão contra atos da Administração Pública.

Em todos os casos tem-se como evidente a configuração de atos de corrupção<sup>18</sup> que, por sua vez, tiveram seus efeitos tolhidos por meio do controle do cidadão. Notadamente, a leitura que se perfaz considerando a Ação Popular como meio controle social da Administração Pública pelos cidadãos, dentro do Estado Democrático de Direito, que ensejou uma abertura relevante à cidadania, concretiza-se não só em termos teóricos como também práticos, percebendo-se de pronto suas consequências práticas.

Uma segunda análise que não pode passar despercebida, pensando na Ação Popular como controle social, concretiza-se no sentido de realizar uma avaliação quantitativa de sua utilização, e com isso verificar, a partir dos resultados positivos

---

<sup>18</sup> Lembrar que o conceito de corrupção aqui considerado é amplo.

ou negativos de demanda, se essa Ação está tendo sua devida atenção. Para isso, volta-se a mencionar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado serve como parâmetro para se perquirir os resultados almejados.

O Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul fornece anualmente relatório estatístico, com o objetivo de apresentar dados consolidados da movimentação Jurisdicional em todas as instâncias do Poder Judiciário, de processos com movimentação registrada no Sistema TJP (PROCERGS) (TJRS, 2017). Relevante mostrar o trabalho desenvolvido, pelo fato de passar despercebido à maioria da sociedade, visto que, esse relatório é justamente destinado a ela por meio do portal da Transparência.

No período de um ano, considerando a distribuição efetiva<sup>19</sup> de processos cíveis pela natureza da ação segundo critério de maior demanda, obteve-se a quantidade de menos um para Ação Popular no ano de 2016, e, em 2015 nem mesmo aparecia tal expressão. Número impactante ao comparado com Ações de direito privado não especificado que ocupam a primeira colocação com a quantidade de 63.033 (sessenta e três mil) em 2016 (TJRS, 2017).

Já quanto a processos cíveis decididos<sup>20</sup> pela natureza da ação segundo critério de maior demanda, obteve-se a quantidade de 1 (um) em 2016, e 2 (dois) em 2015 para Ação Popular, e a quantidade de 54.740 (cinquenta e quatro mil) em 2016 para Ações de direito privado não especificado (TJRS, 2017). Os dados apontados pelo Tribunal já especificam que a Ação Popular perde consideravelmente atenção nos últimos dois anos.

Para além da amostragem trazida, entendeu-se necessário fazer uma busca específica, visto que, os resultados ainda não contemplariam a resposta para a indagação levantada quanto a perquirir se a Ação Popular está tendo a devida demanda de utilização.

---

<sup>19</sup> No relatório distribuição efetiva considera processos recebidos mais os processos recebidos por Redistribuição, diminuindo os processos reativados e redistribuídos. Ver estatísticas disponíveis em: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Relatório Anual 2016. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios\\_Estatisticos.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios_Estatisticos.pdf). Acesso em: 07 jul. 2017.

<sup>20</sup> Quanto a processos decididos entende-se por julgamentos ocorridos no ano. Ver estatísticas disponíveis em: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Relatório Anual 2016. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2017. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios\\_Estatisticos.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios_Estatisticos.pdf). Acesso em: 07 jul. 2017.

Partindo do *site* Tribunal de Justiça do estado ([www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)), a pesquisa específica tem como padrão de busca a data de julgamento. No trabalho ora pesquisado, busca-se apresentar todos os dados que podem ser considerados para atender os objetivos propostos. A metodologia que se entende cabível, ao analisar os números que aparecem, é a criação de uma visualização gráfica perquirindo-se o percentual que fornece, visto ser considerado melhor para compreensão. Após o esclarecimento dos números encontrados, utilizam-se as tabelas de representação gráfica nos casos em que se torna melhor à visualização.

A pesquisa considera como margem o período de quatro anos, no sentido de analisar a demanda de utilização contabilizando o número de ações intentadas. Esse período, para melhor agregação de números é dividido em quatro partes e análises: 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014; 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015; 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016; e 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017.

Selecionou-se a opção pesquisa de jurisprudência, e depois busca avançada. Quanto ao preenchimento dos campos de busca, digitou-se: no campo destinado a palavras-chave: ação popular (entre aspas); Órgão Julgador: Todos; Relator: Todos; pesquisa por Ementa; Seção: Todas; Tipo de Processo: Todos; Número: nenhum; Comarca de Origem: nenhuma; Data de publicação: nenhuma; Data de julgamento: modificada a cada parte da pesquisa. No campo Procurar resultados: Sem as palavras: nenhuma; Com a expressão: nenhuma; Com qualquer uma das palavras: nenhuma; Sem as palavras: nenhuma; Expressão na busca livre: ação e popular; Classificar: por data decrescente; Buscar.

Dentro desses períodos, a pesquisa busca o universo de resultados aproximados para o termo Ação Popular. No caso, a ideia é buscar qual é a demanda de utilização desse instrumento. Ao encontrar os resultados apontados em cada período, ainda não é possível afirmar ser esse um número razoável. Isso porque, com apenas ele não se tem o conhecimento se todos esses casos estariam a abordar à Ação Popular em face da corrupção, e segundo, porque não há outros dados para comparação.

Dessa forma, em todos os períodos elencados entende-se necessário utilizar-se do método de comparação para poder realizar a avaliação quanto à demanda de ações intentadas no Poder Judiciário gaúcho. O primeiro critério comparativo toma como referência as Ações Civis Públicas encontradas nos mesmos períodos

determinados para Ação Popular. Deve se esclarecer que essa comparação advém do fato de que ambas as ações possuem semelhança em seu objeto quando utilizadas na proteção de interesses da coletividade<sup>21</sup>; o segundo critério, gira em torno de observar o total de eleitores do estado do Rio Grande do Sul, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>22</sup> (TSE, [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)), visto que, a Ação Popular exige para seu acionamento a condição de cidadão-eleitor.

Outro ato que se fez necessário é realizar uma análise das próprias ementas ou do inteiro teor dos resultados apresentados, quando necessário, verificando se tratar as Ações Populares do controle da Administração Pública em face de práticas corruptas. Cada período analisado soma posteriormente o resultado que se quer obter sobre a demanda de utilização da Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública.

#### **4.2.1 Período de 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014**

A pesquisa do período de 1º de junho de 2013 a 31 de maio de 2014 buscou aproximadamente 92 (noventa e dois) resultados para o termo Ação Popular com os detalhes de busca elencados no tópico 4.2. Notadamente, depreende-se ser esse resultado um número baixo, contudo, como mencionado anteriormente, não é possível perquirir somente através dele que todos os resultados correspondem a Ação Popular como controle da Administração Pública em face da corrupção; ou mesmo, se apenas esse número, mesmo que seja baixo, é razoável sem ter um parâmetro de comparação.

Utilizando-se dos mesmos parâmetros de pesquisa, e trocando apenas o campo de palavras-chave para Ação Civil Pública, os dados fornecidos pelo portal chegaram a aproximadamente 9.320 (nove mil trezentos e vinte) resultados. Nessa análise, viu-se que o resultado para Ação Popular foi extremamente baixo, sendo que, o percentual de Ação Civil Pública deu 99% nessa comparação, e Ação Popular apenas 1%, resultando uma diferença de percentual de 98% de uma ação para a outra.

---

<sup>21</sup> Interessante mencionar que a Ação Popular e a Ação Civil Pública apresentam tanto semelhanças quanto diferenças, objeto que não será

<sup>22</sup> Muito interessante os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>.

Numa pesquisa realizada no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)), em maio de 2014, o total de eleitores do estado do Rio Grande do Sul, era de 8.394.928 (oito milhões, trezentos e noventa e quatro mil e novecentos e vinte e oito) cadastrados. Nessa análise vê-se que a quantia de ações intentadas está longe de atingir 1% de todo eleitorado. Frisa-se que essa comparação é possível, visto que, a Ação Popular exige para seu ajuizamento a condição de cidadão provada através da apresentação de título eleitoral, configurando o polo ativo da demanda pela constituição do cidadão-eleitor.

Conforme a classe do CNJ, desses 92 (noventa e dois) resultados, 33 (trinta e três) eram relativos a decisões em Agravos de Instrumento; 32 (trinta e dois) em Apelações; 4 (quatro) em Apelações/Remessa Necessária; 7 (sete) em Agravo Interno; 4 (quatro) em Embargos de Declaração; 1 (um) em Conflito de competência; 1 (um) em Embargos Infringentes; 1 (um) em Exceção de Suspeição; e, 9 (nove) em Remessas Necessárias.

Dessas, foram julgadas improcedentes 41 (quarenta e um) ações: 18 (dezoito) por ausência de ato lesivo ou ilegal; 6 (seis) ações por inadequação da via eleita; 11 (onze) por carência da ação, ou outros motivos que permitiram a extinção do feito; e 6 (seis) por prescrição ou perda do objeto. Colocando os números em uma representação gráfica para melhor compreensão vê-se o percentual de 44% das ações sendo julgadas improcedentes por constatar-se ausência de ato lesivo e ilegal:

**Gráfico 1- Qualificação das ações improcedentes**

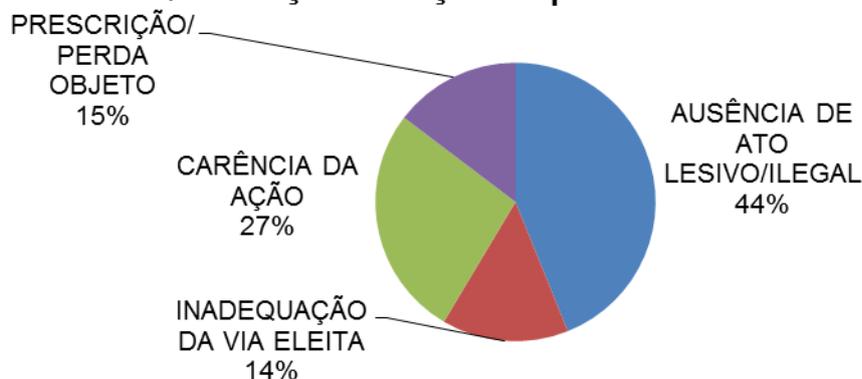


Gráfico 1 - Qualificação das ações improcedentes. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Dos noventa e dois resultados, 20 (vinte) ações estavam em andamento, sendo 3 (três) delas por motivos de declinação de competência. Ainda, o que impressionou

foi que 29 (vinte e nove) desses registros somente faziam menção a Ação Popular, ou tratavam da Ação Popular em face da proteção do patrimônio histórico e cultural, e, proteção ao meio-ambiente, objetos que não coincidem na verificação dos objetivos propostos. Nesse sentido, além de serem encontrados noventa e dois resultados nesse período, apenas 63 (sessenta e três) dessas ações, poderiam ser consideradas como Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública em face da corrupção.

Do total, visto que 41 (quarenta e uma) ações foram decididas como improcedentes, 20 (vinte) ainda estão em andamento, e 29 (vinte e nove) foram descartadas por entender-se não serem necessárias ao estudo, restaram apenas 2 (duas) ações procedentes a serem analisadas quanto as suas consequências práticas em termos de controle da Administração Pública em face da corrupção. Nesse sentido, tem-se a representação gráfica:

**Gráfico 2- Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas**

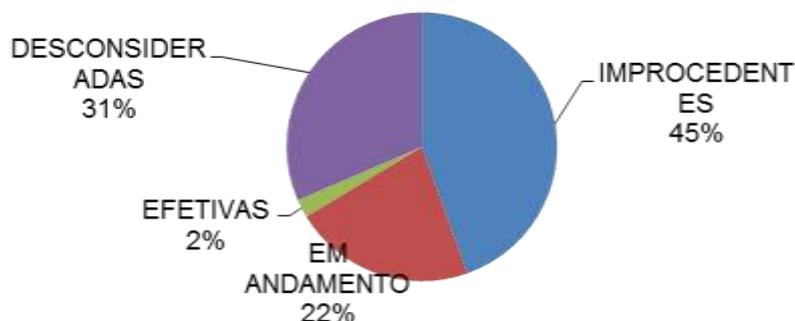


Gráfico 2 – Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Da representação gráfica, depreende-se que 45% dos noventa e dois resultados são compostos por Ações Populares improcedentes. É surpreendente que apenas 2% da quantidade de resultados obtidos é constituída por Ações Populares julgadas procedentes, surtindo os efeitos aqui já elencados, como anulação ou desconstituição de atos lesivos, e a condenação dos responsáveis. Nesse período de busca, também é perceptível que 31% dos resultados encontrados são de Ações Populares que não se caracterizam como instrumento de combate à corrupção, o que desvirtua uma primeira análise sem considerar o conteúdo de cada decisão.

#### 4.2.2 Período de 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015

No período de julgamento de 1º de junho de 2014 a 31 de maio de 2015, a pesquisa buscou aproximadamente 107 (cento e sete) resultados para o termo Ação Popular, com os detalhes de busca já elencados. Uma quantia de quinze resultados a mais que o primeiro período analisado.

Considerando os mesmos critérios de pesquisa, e, apenas modificando o termo para Ação Civil Pública, os dados fornecidos pelo portal chegaram a aproximadamente 5.860 (cinco mil oitocentos e sessenta) resultados nesse período. Realizando uma comparação entre ambas as ações, como no período anterior, perquiriu-se que o percentual de Ação Civil Pública deu 98%, e Ação Popular apenas 2%, resultando uma diferença de percentual de 96% de uma ação para a outra.

Em maio de 2015, a quantia de eleitores no estado do Rio Grande do Sul era de 8.347.742 (oito milhões, trezentos e quarenta e sete mil e setecentos e quarenta e dois) cadastrados, conforme dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)). Comparando aos resultados encontrados na busca do termo Ação Popular, e supondo que cada resultado encontrado equivale a uma Ação Popular proposta, tem-se que os cento e sete resultados encontrados estão também longe de atingir 1% de todo eleitorado.

Consoante à classe do CNJ, dos 107 (cento e sete) resultados, 36 (trinta e seis) eram relativos a decisões em Agravos de Instrumento; 29 (vinte e nove) em Apelações; 11 (onze) em Apelações/Remessa Necessária; 8 (oito) em Agravo Interno; 10 (dez) em Embargos de Declaração; 1 (um) em Conflito de competência; e, 12 (doze) em Remessas Necessárias.

Os resultados obtidos demonstram que foram julgadas improcedentes 47 (quarenta e sete) ações, 19 (dezenove) por ausência de ato lesivo ou ilegal, 10 (dez) por prescrição ou perda do objeto, 18 (dezoito) por inadequação da via eleita, indeferimento da inicial, falta de requisitos, litispendência e outros. Novamente, numa representação gráfica tem-se que 41% das ações improcedentes são por motivo de ausência de ato lesivo ou ilegal:

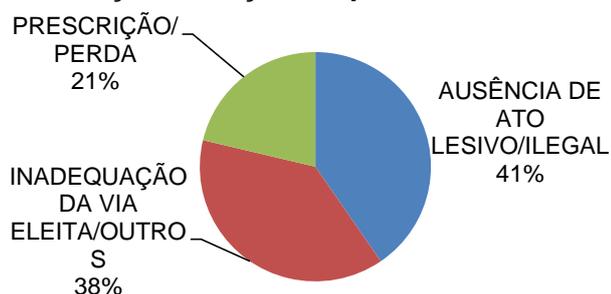
**Gráfico 3- Qualificação das ações improcedentes**

Gráfico 3 – Qualificação das ações improcedentes. Fonte: www.tjrs.jus.br

Da mesma forma que na análise do primeiro período, restou configurado que, dos cento e sete resultados, 37 (trinta e sete) ações estavam em andamento, sendo 7 (sete) delas por motivos de declinação de competência. Além disso, 12 (doze) desses registros somente faziam menção à Ação Popular, ou não se tratavam de Ação Popular como controle da Administração Pública em face da corrupção.

Separando os resultados, sendo que 47 (quarenta e sete) ações foram decididas como improcedentes, 37 (trinta e sete) ainda estão em andamento, e 12 (doze) foram descartadas por entender-se não serem necessárias ao estudo, restaram apenas 11 (onze) ações procedentes surtindo efeitos em face da corrupção. Para visualizar essa separação, representa-se graficamente:

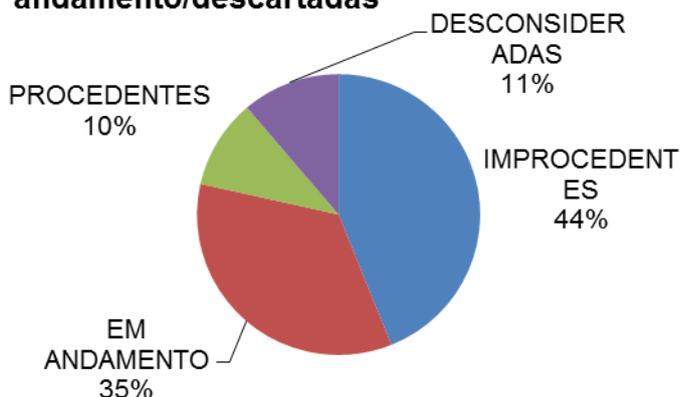
**Gráfico 4 - Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas**

Gráfico 4 – Ações procedentes/improcedentes/em andamento/ descartadas. Fonte: ww.tjrs.jus.br

O gráfico confirma que 44% das Ações Populares são improcedentes, ainda ocupando o maior percentual entre as ações analisadas. O percentual de 10% da

quantidade de resultados obtidos por Ações Populares julgadas procedentes mostra uma relativa melhora comparado ao período anteriormente analisado, mas, ainda deixa a desejar.

#### **4.2.3 Período de 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016**

No terceiro ano analisado, período de julgamento de 1º de junho de 2015 a 31 de maio de 2016, a pesquisa buscou aproximadamente 77 (setenta e sete) resultados para o termo Ação Popular, sempre observando os detalhes de busca elencados no tópico 4.2. Vê-se um decréscimo de resultados comparado ao segundo período analisado, ou seja, supondo que para cada resultado uma Ação Popular é intentada, delimita-se a quantia de trinta Ações Populares a menos sendo utilizadas pelo cidadão.

Utilizando-se do parâmetro de comparação com a Ação Civil Pública, os dados fornecidos pelo portal chegaram a aproximadamente 2.820 (dois mil oitocentos e vinte) resultados. Desse modo, analisou-se que o percentual de Ação Civil Pública deu 94%, e Ação Popular 6%, resultando uma diferença de 88% de uma ação para a outra. Alguma mudança considerando os dados dos períodos anteriores.

Do total de eleitores do estado em maio de 2016, 8.361.311 (oito milhões, trezentos e sessenta e um mil e trezentos e onze) cadastrados, as Ações Populares intentadas ainda estão longe de atingir 1% de todo eleitorado. Ainda havendo baixa demanda de utilização desse instituto pelos cidadãos.

Trazendo novamente os dados de classificação do CNJ, desses 77 (setenta e sete) resultados, 26 (vinte e seis) eram relativos a decisões em Agravos de Instrumento; 25 (vinte e cinco) em Apelações; 6 (seis) em Apelações/Remessa Necessária; 8 (oito) em Agravo Interno; 3 (três) em Embargos de Declaração; 2 (dois) em Agravo Regimental; e, 7 (sete) em Remessas Necessárias.

Dessas, foram julgadas improcedentes 33 (trinta e três) ações, 20 (vinte) por ausência de ato lesivo ou ilegal, e 13 (treze) por motivos de inépcia da inicial, carência da ação, inadequação da via eleita, dentre outros. O gráfico a seguir mostra ainda percentual alto de mais da metade das ações sendo julgadas improcedentes por constatar-se ausência de ato lesivo e ilegal:

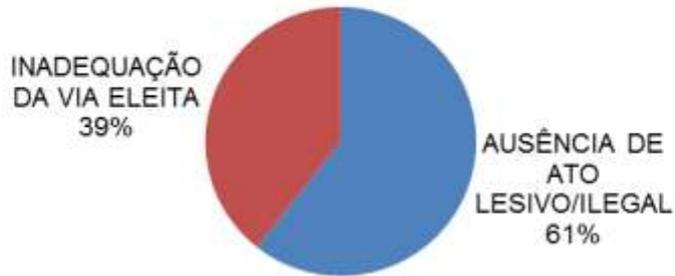
**Gráfico 5- Qualificação das ações improcedentes**

Gráfico 5 – Qualificação das ações improcedentes. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Dos setenta e sete resultados, 25 (vinte e cinco) ações estavam em andamento, sendo 3 (três) delas por motivos de declinação de competência. Ainda, 11 (onze) desses registros somente faziam menção a Ação Popular, e 4 (quatro), tratavam da Ação Popular em face da proteção do patrimônio histórico e cultural, e, proteção ao meio- ambiente.

Do total, tendo em vista que 33 (trinta e três) ações foram decididas como improcedentes, 25 (vinte e cinco) ainda estão em andamento e 15 (quinze) não fazem parte do estudo, fica novamente uma quantia mínima de 4 (quatro) ações procedentes a serem analisadas quanto as suas consequências práticas em termos de controle da Administração Pública em face da corrupção. Nesse sentido, esclarece o gráfico:

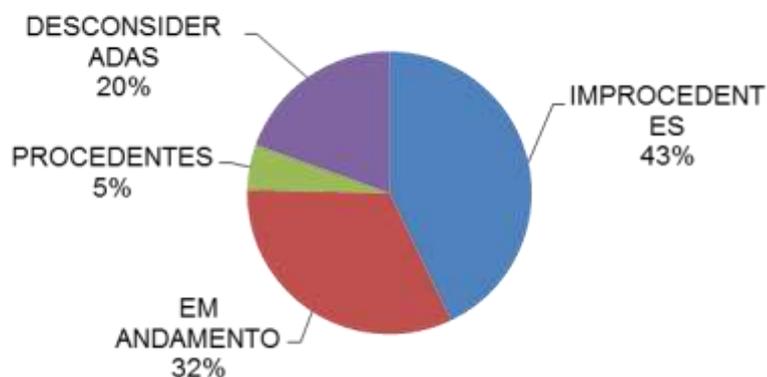
**Gráfico 6- Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas**

Gráfico 6 – Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

A representação gráfica evidencia que apenas 5% da quantidade dos resultados obtidos é constituído por Ações Populares julgadas procedentes, um decréscimo, considerando o período anterior. Ainda, 43% dos resultados é composto por Ações Populares improcedentes. Dele, ainda se depreende, que olhando os números de 100% das ações encontradas nos resultados, apenas 80% são de ações populares visando o controle da Administração Pública em face da corrupção.

Para completar o quadro dos períodos de análise, falta agora observar como esses resultados se portaram no último ano.

#### **4.2.4 Período de 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017**

O último período de análise de 1º de junho de 2016 a 31 de maio de 2017, foi o que mais surpreendeu ao buscar o universo de aproximadamente 66 (sessenta e seis) resultados para o termo Ação Popular. O mais baixo, considerando os três períodos anteriormente analisados.

Novamente utilizando-se dos mesmos critérios de busca da Ação Popular, e modificando a palavra-chave para Ação Civil Pública, os dados fornecidos pelo Tribunal chegaram a aproximadamente 6.500 (seis mil e quinhentos) resultados. Perquiriu-se que o resultado para Ação Popular foi extremamente baixo, sendo que, o percentual de Ação Civil Pública deu 98% nessa comparação, e Ação Popular, apenas 2%, resultando uma diferença de percentual de 96% entre as duas ações.

Imagine que o total de eleitores do estado do Rio Grande do Sul em 2016 é de 8.362.830 (oito milhões, trezentos e sessenta e dois mil e oitocentos e trinta) cadastrados, conforme dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE, [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)). Comparando aos resultados encontrados na busca do termo Ação Popular, e supondo que cada resultado encontrado equivale a uma Ação Popular proposta, tem-se que os sessenta e seis encontrados estão longe de atingir 1% de todo eleitorado, assim como nos demais períodos analisados. Ou seja, notadamente há uma baixa demanda de utilização do instituto da Ação Popular no que tange ao controle da Administração Pública.

De acordo com a classe do CNJ, desses 66 (sessenta e seis) resultados, 24 (vinte e quatro) eram relativos a decisões em Agravos de Instrumento, 22 (vinte e dois) em Apelações, 8 (oito) em Apelações/Remessa Necessária, 1 (uma) em Ação

Rescisória, 2 (dois) em Embargos de Declaração, e, 9 (nove) em Remessas Necessárias.

Analisando os resultados encontrados nesse período, observa-se que foram julgadas improcedentes 36 (trinta e seis) ações, 27 (vinte e sete) por ausência de ato lesivo ou ilegal, 8 (oito) ações por inadequação da via eleita, intempestividade, inépcia da inicial, dentre outros motivos, e 1 (uma) por prescrição. Colocam-se tais números em uma representação gráfica para melhor compreensão:

**Gráfico 7- Qualificação das ações improcedentes**

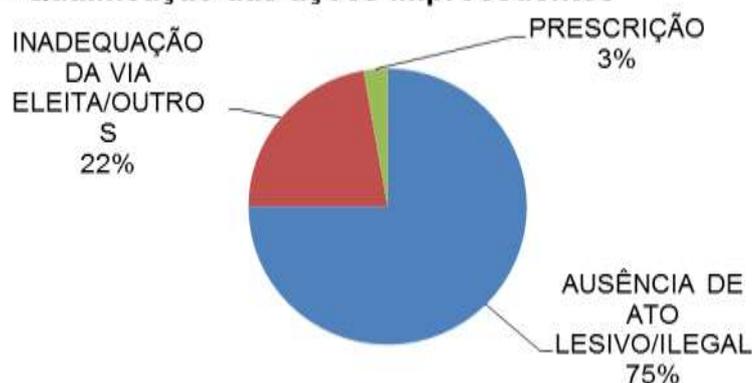


Gráfico 7 – Qualificação das ações improcedentes. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Observa-se, a partir do gráfico, o percentual altíssimo de 75% das ações, sendo julgadas improcedentes por constatar-se ausência de ato lesivo e ilegal.

Avalia-se que dos sessenta e seis resultados, 21 (vinte e uma) ações estavam em andamento, sendo 7 (sete) delas por motivos de declinação de competência. Ainda, 1 (um) desses registros somente fazia menção a Ação Popular, e 2 (dois) tratavam da Ação Popular em face da proteção do patrimônio histórico e cultural, e, proteção ao meio-ambiente. Ações desconsideradas, tendo em vista não tratarem de controle social do cidadão no enfrentamento da corrupção.

Dos números obtidos nesse período, visto que 36 (trinta e seis) ações foram decididas como improcedentes, 21 (vinte e uma) ainda estão em andamento e 3 (três) foram desconsideradas por entender-se não fazerem parte a apreciação do estudo, ficaram apenas 6 (seis) ações a serem analisadas quanto as suas consequências práticas em termos de controle da Administração Pública em face da corrupção. Nesse sentido, tem-se a representação gráfica:

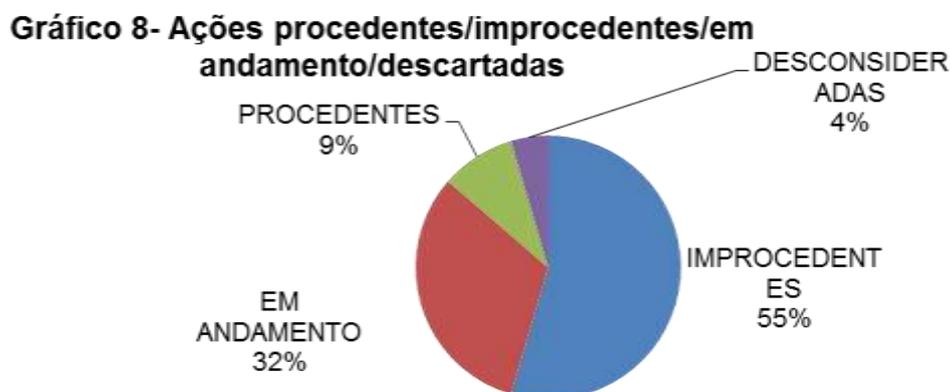


Gráfico 8 – Ações procedentes/improcedentes/em andamento/descartadas. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

O gráfico aponta que mais da metade dos sessenta e seis resultados é composto por Ações Populares improcedentes, ganhando o percentual de 55%. É surpreendente que apenas 9% da quantidade de resultados obtidos é constituída por Ações Populares julgadas procedentes, surtindo os efeitos para o enfrentamento da corrupção, como anulação ou desconstituição de atos lesivos, e a condenação dos responsáveis.

Merece esse último período analisado, uma observação mais detalhada dos resultados apresentados. Nesse sentido, dos dados analisados pode-se obter uma peculiaridade em comum advinda das ações intentadas, procurando obter quem é o autor popular por trás dessas ações. Excluindo os três resultados desconsiderados por não haverem relação à resposta das indagações levantadas, das sessenta e três ações que sobraram, pode se notar dentre elas, um grande número de legitimados ativos filiados a partidos políticos, candidatos a cargos políticos, doadores de campanha ou mesmo agentes políticos.

Para fazer essa constatação, a metodologia utilizada foi verificar em cada resultado fornecido na pesquisa, os dados do autor da Ação Popular proposta na Comarca de origem. Após conhecer o nome do autor por trás das ações envolvidas e o Município de ligação, o segundo passo foi procurar no *site* do Tribunal Superior

Eleitoral ([divulgacandcontas.tse.jus.br](http://divulgacandcontas.tse.jus.br), [filiaweb.tse.jus.br](http://filiaweb.tse.jus.br))<sup>23</sup>, as ligações que poderiam ai ser feitas.

O resultado surpreendeu ao buscar dentre esses sessenta e três resultados referidos, 31 (trinta e uma) ações populares intentadas por filiados a partidos, candidatos, doadores de campanha, ou mesmo agentes políticos. Do restante, 19 (dezenove) não foi possível buscar a identificação do autor popular, e as outras 13 (treze) pode-se identificar apenas que os autores possuíam curso superior, estando entre esse número, 11 (onze) advogados.

**Gráfico 9- Autores das Ações Populares**

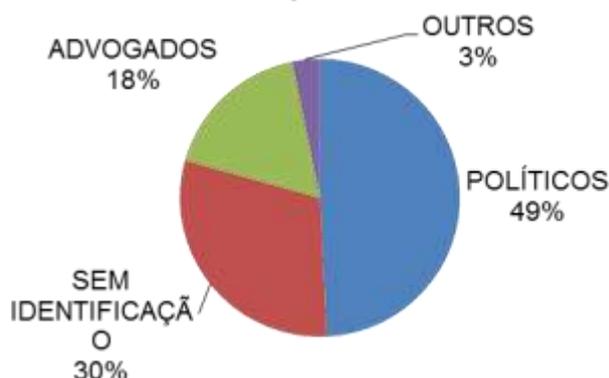


Gráfico 9 – Autores das Ações populares. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Da análise do Gráfico 9, metade do percentual, especificadamente 49%, é preenchido por esses autores ligados a questões partidárias. Pode-se pegar, como exemplo, o Agravo de Instrumento Nº 70071742779, da Ação Popular proposta por Silvano Pereira da Silva, que na época da propositura era candidato a Vereador pelo Município de Canela (RS), segundo os dados fornecidos pelo TSE<sup>24</sup> ([divulgacandcontas.tse.jus.br](http://divulgacandcontas.tse.jus.br)). Nesse caso, é interessante que o Tribunal entendeu que houve evidente má-fé do autor ao impugnar procedimento licitatório considerado legal.

Nessa verificação, um dado importante a considerar vem quando se separa da análise, apenas o número de ações improcedentes, das trinta e seis ações, antes já

<sup>23</sup> Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais: Apresenta informações detalhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral e sobre as suas contas eleitorais e as dos partidos políticos.

<sup>24</sup> Esse dado foi verificado no endereço eletrônico: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2012/1699/85855/210000030111>.

referidas, observa-se que 21 (vinte e quatro) delas foram propostas por esse padrão de autor popular.

**Gráfico 10- Autores das ações populares improcedentes**



Gráfico 10 – Autores das Ações Populares improcedentes. Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Assim, obtém-se o percentual para as ações improcedentes de 58% delas sendo propostas por cidadãos filiados a partidos, candidatos, doadores de campanha ou mesmo agentes políticos. Com esse resultado fica a ideia do por que muitas dessas ações são intentadas, mesmo sem conter os requisitos necessários, conforme dispõe a Lei nº 4.717/65. Disso, depreende-se a suposição<sup>25</sup> de que muitas das Ações Populares podem estar sendo movidas por interesses estratégicos relacionados a questões partidárias. Isso porque, são poucos os autores populares que tem objetivado intentar Ação Popular na defesa de interesses coletivos, combatendo a corrupção, que não estão nesse rol, ocupando, nesse caso, o percentual de 42% apenas.

Ainda, outro dado relevante ao observar o Gráfico 9, é de que do total dos resultados, constata-se que, retirando aqueles que não puderam ser reconhecidos a qualificação do autor popular, e aqueles ligados a questões partidárias, sobraram treze decisões em que se pode identificar que o autor popular tinha curso superior, dentre esses, 11 (onze) eram de advogados<sup>26</sup>, um percentual de 18%.

Ao fazer tal análise parece razoável que dentre esses treze, a maioria seja composta por advogados, que possuem conhecimento do ordenamento jurídico, e

<sup>25</sup> Utiliza-se o termo “suposição” por não poder-se afirmar que esses autores ligados a questões partidárias, propõem tais ações por outras razões, como pelo fato de estarem a par das decisões políticas, tendo mais acesso para a realização de um posterior controle.

<sup>26</sup> Todos os dados levantados quanto a qualificação de advogado, foram verificados no *site* <[cna.oab.org.br](http://cna.oab.org.br)>.

por essa razão são favorecidos quando se deparam a analisar a ocorrência de determinado ato lesivo por parte da Administração Pública. Mas, apenas parece. Das onze decisões verificadas, três delas referiam-se ao advogado Sergio Martins de Souza Queiroz, e três ao advogado Dieter Friedrich, ou seja, resta o número de 7 (sete) decisões.

Comparado esse resultado ao número de inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, no estado do Rio Grande do Sul, fornecido pelo Portal da Transparência do Conselho Federal da OAB em 2017 ([www.oab.org.br](http://www.oab.org.br)), tem-se uma profunda diferença. Pois, dentre os 77.739 (setenta e sete mil e setecentos e trinta e nove) inscritos, apenas sete deles eram responsáveis por propor Ação Popular no período pesquisado, desconsiderando os outros já referidos, o equivalente a menos de 1% dos Advogados inscritos no estado.

Assim, quando se depara a responder a indagação de quem é o autor por trás das Ações Populares propostas no controle da Administração Pública em face da corrupção, tem-se que o percentual maior pertence a pessoas ligadas a questões partidárias. Junto com a busca desse dado, obtém-se, então, a informação acima referida de que há um misero percentual de advogados que se propõe a também efetivar esse controle.

Depois de tecer as considerações sobre os resultados obtidos no último período, já se pode retornar ao problema que embasou a presente pesquisa, afirmando ou contrariando as hipóteses inicialmente dispostas.

#### **4.3 O que a análise dos períodos pesquisados pode refletir?**

O problema inicialmente proposto girou em torno da seguinte indagação: considerando o direito de participação política do cidadão na chamada Constituição Cidadã e o contexto para sua concretização, como a Ação Popular pode ser considerada como instrumento de enfrentamento de práticas corruptivas, e quais suas consequências práticas e demanda de utilização pelos seus legitimados ativos?

Confirmou-se ao longo dos capítulos a hipótese de inserção da Ação Popular como mecanismo de controle da Administração Pública, sendo disposta como um controle social. Viu-se que esse instrumento delinea o viés democrático do Estado, pois contempla o direito de participação política do cidadão, possibilitando o controle

dos atos do poder público de modo atingir sua finalidade de buscar realizar com máxima efetividade os direitos da coletividade.

Há tempos já se discute o papel da Administração Pública na efetivação dos direitos. Quer se entender que toda a sua atuação deve se dirigir a assumir uma postura atuante na preservação desses. A Constituição Federal de 1988 leva para a postura interventiva de uma Administração Pública inclusiva por meio de ações universalizadas, que não se restrinjam à garantia do mínimo existencial. Tal pretensão é possível diante de uma atuação maximizada da Administração, com vista à plena realização dos direitos (HACHEM, 2013).

Assim, é que se orienta sempre a Administração Pública à realização do máximo existencial na concretização do interesse público. Um controle exercido pelo cidadão, dessa forma, pode considerar que seu objeto de cuidado é amplo, conhecendo o tamanho do compromisso do Poder Público. Nesse contexto, a Ação Popular como controle social da Administração é um importante instrumento no enfrentamento da corrupção, possibilitando que não se perca os laços de confiança nas instituições, a preservação dos direitos fundamentais, o desenvolvimento econômico e democrático, ou seja, tolhendo os inúmeros efeitos de uma corrupção desenfreada.

Conhecendo do número dos quatro períodos analisados quanto à utilização da Ação Popular no Poder Judiciário gaúcho, pode-se verificar que dentro desses anos de junho de 2013 a maio de 2017 encontrou-se a quantia de 342 (trezentos e quarenta e dois) resultados para o total de Ações Populares intentadas. Separando os números das Ações que se prestaram a caracterizar a utilização da Ação Popular como controle da Administração Pública tem-se a quantia de apenas 283 (duzentos e oitenta e três) resultados, uma média anual de 70 (setenta) ações.

**Gráfico 11- Total de Ações e Ações Populares como controle social da Administração Pública**

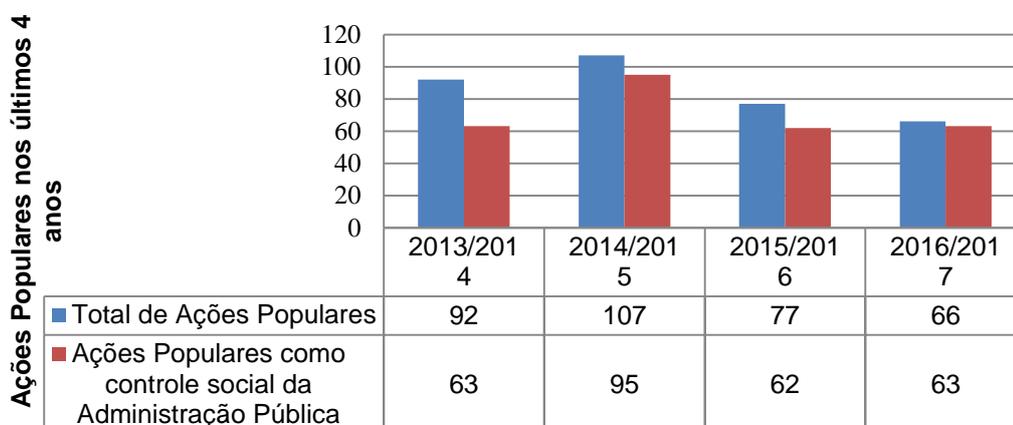


Gráfico 11 – Total de Ações e Ações Populares como controle social da Administração Pública.  
Fonte: [www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)

Certamente há de se ter comprovado uma baixa demanda de utilização da Ação Popular pelo cidadão, olhando os números quantitativos. Essa afirmativa se corrobora ainda mais quando comparado ao número de Ações Cíveis Públicas encontradas nesses períodos, bem como, o próprio número de eleitores do estado do Rio Grande do Sul, onde o percentual de ações em nenhum dos períodos conseguiu alcançar nem mesmo 1% de todo o eleitorado.

Nas buscas efetuadas constatou-se a análise de improcedência pelo poder Judiciário gaúcho de um grande número de ações. Essa dá a representação numérica do total de 157 (cento e cinquenta e sete) Ações Populares improcedentes. Esse número acaba gerando a análise de que há indubitavelmente o desconhecimento dos requisitos exigidos para a propositura de Ação Popular.

As constatações acima causam estranheza, quando observado que a Ação Popular exige a figura de um advogado como procurador, devendo ter conhecimento técnico a respeito do assunto. Fica no ar a indagação se tem algo por trás dessas ações sendo intentadas, mesmo sem as exigências necessárias, conforme preceitua a Lei nº 4.717/65. Logicamente, uma ligação que pode ser feita está relacionada aos dados apresentados na pesquisa do último período, que comprovou que muitas dessas ações tinham ligação com autores ligados a questões políticas, supondo-se que muitas delas foram propostas por interesses políticos estratégicos.

Embora haja um instrumento que concretize o direito de cidadania, a utilização da Ação Popular está se realizando de forma desvirtuada ao afastar a figura de um

cidadão atuante no controle dos atos do Poder Público de forma a buscar a proteção dos direitos da coletividade.

O que surpreende na observação dos quatro anos reunidos é que apenas 23 (vinte e três) Ações Populares foram decididas como procedentes. É importante lembrar que a aferição da análise qualitativa neste trabalho, como explicado anteriormente, vai além da observação de que apenas 23 dos resultados são de ações procedentes, pois, se verificaria que a Ação Popular não estaria atendendo o quesito de ser um instrumento de consequências práticas no enfrentamento da corrupção, pelo número mínimo encontrado. Por isso, que as consequências práticas aqui consideradas, são decorrentes da análise dos efeitos de desconstituição ou anulação de atos lesivos, e a condenação dos responsáveis, conforme se realizou no item 4.2.

Quando se quer saber como a Ação Popular pode ser considerada como forma de enfrentamento da corrupção, firma-se o entendimento que pode ser aferido no sentido de observar sua inserção como meio de controle social da Administração Pública. Nesse sentido, ao se perguntar se esse instrumento possui consequências práticas, e demanda de utilização, de pronto delimita-se o parâmetro exemplificativo de análise por meio do acionamento do Poder Judiciário.

Delimitando-se que é possível por meio desses caminhos realizar uma análise tanto qualitativa como quantitativa, é importante deixar explicado os termos considerados observando a questão das consequências práticas com relação ao resultado dos efeitos impulsionados em ações procedentes, e demanda de utilização relacionando-se o número de ações intentadas. Notadamente, há, nesse sentido, consequências práticas do instrumento de Ação Popular quando utilizado de forma correta. Contudo, o mesmo pensamento não pode ser realizado quanto à questão do número de ações encontradas, visto que, apresentou-se uma baixa demanda de utilização desse importante instrumento.

Pelos resultados pode-se obter que há consequências práticas do instrumento da Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública no enfrentamento da corrupção. Contudo, esses mesmos resultados demonstram que há baixa demanda de utilização, visto toda a quantia de legitimados ativos que poderiam estar fiscalizando o Poder Público.

Depreende-se do estudo, que a população ainda não está acostumada a exercer o controle social sobre os atos da Administração Pública, principalmente

com relação à utilização da Ação Popular no enfrentamento da corrupção. Pode-se considerar que sua utilização ainda deixa muito a desejar e é empregada muitas vezes de forma desvirtuada. O que é deprimente visto a força desse instrumento de fiscalização.

Leal (2011b) já explicava que, infelizmente, desde o período liberal preponderou, e ainda prepondera entre os cidadãos, a noção de não pertencimento à sociedade, à vida civil e social, onde a individualidade exacerbada centrada no eu acaba por ter consequência direta no exercício da cidadania.

[...] a modernidade foi criando ao longo do tempo o que se pode chamar de uma cidadania apática, ocupada com interesses pessoais mais do que coletivos, tendo dificuldade de conceder parte deste tempo ao interesse público/comunitário, chegando a configurar a cidadania ativa como um desvalor, na medida em que ameaça as estruturas de poder constituídas nas formas tradicionais de representação política existentes (como a parlamentar, por exemplo), (LEAL, 2011 b, p. 37).

A esse comportamento dá-se o nome de cidadania apática, caso em que a modernidade tem-se ocupado mais por interesses pessoais do que coletivos, tendo notadamente dificuldade de conceder parte de seu tempo ao interesse público. Por essas razões, é que se deve pensar em formas de recuperar a noção de cidadania aos cidadãos.

Comprovando que se pode ter a possibilidade da aplicação do instrumento da Ação Popular como efetiva, decorre daí a importância de pensar em meios de tornar sua utilização mais frequente, visto que, há notadamente uma baixa demanda de sua propositura pelo cidadão. Leal (2011) refere que os direitos de participação política da cidadania devem ser pensados sempre a partir de condições objetivas e subjetivas de interação e interlocução com o Estado Administrador e suas instâncias burocráticas.

Estas reflexões se fundam na crença de que, se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena; provavelmente participarão ativamente e provavelmente considerarão que as decisões coletivas devem ser obedecidas, tudo isto dependendo, é claro, de condições objetivas e subjetivas viabilizadoras da participação (LEAL, 2011, rogeriogestaleal.blogspot.com).

Por essas razões que a concretização da Democracia na sociedade brasileira implica “[...] não só oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas fundamentalmente na criação de fórmulas e práticas de

sensibilização e mobilização dos indivíduos e das corporações à participação” (LEAL, 2011, rogeriogestaleal.blogspot.com). Tais objetivos se corroboram por meio de procedimentos e rotinas didáticos, que levem em conta as diferenças e peculiaridades de cada cidadão para por em prática a noção de proteção de interesses coletivos.

Dessa forma, cabe objetivar formas de tornar o controle social da Ação Popular com a sua devida atenção, perquirindo-se mudanças nos fatores que podem estar ocasionando tais resultados, como supostamente deficiências no nível educacional da população; dificuldades de acesso a dados e informações da esfera pública; insuficiente proteção dos denunciantes; legislação complexa e pouca confiabilidade nos órgãos; falta de estímulos financeiros no mundo capitalista; dentre outros.

Cabe observar que umas das formas aumentar a utilização da Ação Popular é estimulá-la em todos os ambientes, seja em escolas, seja em Sindicatos, seja na família, enfim, em todos os campos sociais que refletem essa noção de soberania popular. Impõe-se que uma maior e melhor utilização dessa ação, principalmente, por sua feição de ser um instrumento de combate à corrupção visa concretizar o direito a cidadania.

Nessa percepção, é que se afirma que sem a intervenção conjunta dos cidadãos, as instituições não funcionariam, pois, cabe a eles também a função de exercer o controle, sendo possível identificar que o combate da corrupção deve ser feito por toda a sociedade para surtir os devidos efeitos.

De todo o exposto, pode-se constatar que já estão traçadas as respostas às indagações que moveram o estudo proposto, considerando a Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública em face da corrupção. E, que o resultado dessa análise, leva a pensar em formas de estimular uma maior requisição por esse importante instrumento.

## 5 CONCLUSÃO

A investigação que aqui se finaliza moveu-se pelos objetivos da Linha de Pesquisa sobre Patologias Corruptivas, refletindo o estudo dos elementos teóricos e pragmáticos constitutivos da corrupção como fenômeno social e institucional, buscando, a partir dessa análise, mecanismos e ferramentas ao seu combate e prevenção. Logo, a ferramenta escolhida foi a Ação Popular.

Fechando esse ciclo é indispensável mencionar que o tema central baseou-se na observação do instrumento da Ação Popular como controle social da Administração Pública. O problema a ser resolvido tratou de investigar como a Ação Popular pode ser considerada como instrumento de enfrentamento de práticas corruptivas, e quais seriam suas consequências práticas e demanda de utilização pelos seus legitimados ativos.

O objetivo geral centrou-se em analisar a Ação Popular introduzindo-a nos meios de controle da Administração Pública, especificamente, como controle social. Para isso, considerou-se o direito de participação política do cidadão, no uso e gozo dos seus direitos de cidadania, no enfrentamento da corrupção. A busca por tal objetivo passou por avaliar as consequências práticas e utilização desse instrumento por meio da provocação da atividade jurisdicional. Numa análise conclusiva, após já conhecer dos resultados obtidos, torna-se relevante mencionar o caminho percorrido para o fechamento do problema inicial.

Com o intuito de obter resposta ao problema apresentado, o primeiro objetivo específico que se buscou alcançar foi tentar demarcar elementos políticos e sociais que constituem o fenômeno da corrupção. Logo, o primeiro capítulo visou tratar da corrupção enquanto fenômeno político e social. Depreendeu-se que como fenômeno político, a análise levou a avaliação dos círculos que envolvem a administração da máquina pública, onde a corrupção cria diversas dificuldades ao desenvolvimento do país, principalmente, da ampliação da legitimidade e qualidade da democracia, desviando os administradores da finalidade de atingir o interesse público.

Nesse cenário, observou-se que o uso inadequado do poder político acaba por configurar a corrupção como um comportamento patológico, no caso, uma patologia social, não podendo se dissociar da ideia de analisá-la como fenômeno social.

Essas circunstâncias levaram a ideia de trabalhar no aprimoramento contínuo das instituições públicas, privadas, e da sociedade.

Percebeu-se que conceitualmente a corrupção é um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos causais, tratada por diversos campos do conhecimento. Por sua complexidade, afirmou-se uma impossibilidade de deter de um conceito acabado que pudesse delimitá-la. Nessa perspectiva, seria insuficiente a apreensão do fenômeno da corrupção que não levasse em conta sua natureza cultural, política, econômica, ideológica, dentre outras, por isso, concluiu-se para um conceito amplo de corrupção.

Notadamente, a análise que se revela ao constatar a corrupção como fenômeno político e social teve que passar a abordar os efeitos gerados à sociedade. Isso porque, quando observados, eles demonstram evidente necessidade de uma mobilização de todos. Essa percepção já foi delineada pela comunidade internacional ao perceber, após a década de 1990, que a corrupção não era mais um problema exclusivamente local, mas sim, transnacional.

Levando-se em conta os efeitos causados pela corrupção, tentou-se abordá-los por meio de quatro esferas, a esfera política, econômica, social e ambiental. Na esfera política, o efeito mais latente é que a corrupção constitui um obstáculo à democracia e ao Estado de Direito. Nesse caso, há a perda da legitimidade do funcionamento das instituições quando ocorre de forma incorreta, gerando desinteresse do cidadão. Como na Constituição democrática há uma aposta na política para proteger e garantir direitos, viu-se que a corrupção desvia essa finalidade. Nesse sentido, ela acaba atingindo diretamente os Direitos Fundamentais, esvaziando os recursos públicos atinentes a assegurá-los.

Os efeitos da corrupção na esfera da economia mostraram-se como os mais perceptíveis, sendo também os responsáveis por gerar uma mobilização internacional de preocupação. Apurou-se por eles, os grandes reflexos sobre o desenvolvimento dos países, gerando pobreza e uma crescente desigualdade na distribuição de renda. O que torna importante salientar, nesse contexto, é que a corrupção acaba por afetar consideravelmente o direito dos mais necessitados.

Na esfera social, é importante pontuar que a corrupção vai gerar relevante desconfiança no sistema político. Nesse caso, ela enfraquece os princípios bases das relações sociais, ocasionando a perda da confiança nas instituições, acabando por se fortalecer num espaço de retroalimentação. Por isso, que se acompanhou a

conclusão de que a confiança torna-se de essencial importância para as sociedades contemporâneas.

Desses efeitos, depreende-se a consciência de que a luta contra a corrupção deve ser contínua. Percebeu-se que sua complexidade e necessidade de combate é evidente também quando delimitadas as várias pesquisas em seu entorno. No mesmo sentido, o seu acompanhamento na história brasileira, desde as raízes ibéricas até os dias atuais, mostra que ela tem sido um fenômeno marcante e complexo.

Viu-se que o plano internacional, entendendo essa complexidade, priorizou o combate à corrupção, gerando diversos acordos celebrados do qual o Brasil faz parte. As Convenções impulsionaram a sensibilização dos Estados para avançarem no enfrentamento da corrupção, ampliando e aperfeiçoando suas legislações internas. No Brasil, viu-se que, felizmente, essa ampliação pode ser observada tanto no plano constitucional como infraconstitucional, podendo já se apontar a presença do instrumento da Ação Popular como controle da Administração Pública.

Ao chegar a essas definições já se formam as bases para o segundo objetivo específico traçado para enfrentar o problema delimitado para a pesquisa. Nesse sentido, operou-se pela identificação dos mecanismos existentes de combate à corrupção, voltando-se para a figura do controle da Administração Pública, passando pelos controles institucionais até chegar ao controle social exercido por meio da Ação Popular. Toda a análise já desenvolvida permitiu entrar nas descrições do segundo capítulo do trabalho.

Logicamente, a ideia que se desenvolveu foi de que a corrupção como um fenômeno complexo ocasiona a necessidade de meios capazes de gerar seu controle. Nesse sentido, observou-se que todos os meios institucionalizados ou não institucionalizados devem ser utilizados para tanto. O saneamento dessa necessidade, obviamente, sempre deve ser percorrido dentro dos parâmetros constitucionais.

No desenvolvimento dos controles surgiu a necessidade de compreender o que vinha a ser a Administração Pública. Viu-se que seu conceito passa notadamente pelo conceito de Estado, responsável por dar suas bases e características. Tratou-se, então, de definir as escolhas fundamentais, sendo elas, Forma de Estado, Sistema, Forma e Regime de Governo.

O Regime de Governo viu-se que é o Democrático, que se funda na soberania popular, prezando por uma participação efetiva do povo na coisa pública, especificamente em sua gestão e controle. Essa característica demonstrou de imediato que a Ação Popular constitui-se um instrumento democrático por compartilhar desses princípios. A Forma de Governo é definida como República, fato que reflete a ideia de priorizar os direitos fundamentais, sempre colocando o interesse público em primazia, e fundando-se no equilíbrio e divisão de poderes.

O Sistema de Governo assume a feição presidencialista, e a Forma de Estado se determinou como Estado Federado, refletindo a noção de descentralização política. Essa descentralização mostrou que a organização do Estado contempla, no âmbito de cada ente federado, uma Administração Pública federal, distrital, estadual e municipal. No âmbito dos Poderes do Estado, observou-se que embora a função administrativa seja típica do Poder Executivo, os demais acabam desempenhando também essa função.

O conceito de Administração Pública passou de uma visão estrita de um conjunto de técnicas e métodos de governo e das ações de Estado, para um indispensável instrumento de gestão dos interesses públicos. Sua atuação passa pela orientação de princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, dentre outros, que ajudam a atingir esse objetivo.

Entendeu-se que se exige da Administração Pública uma atuação de forma legítima segundo as normas pertinentes que a delinea, e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo. Nesse contexto, a função de controle mostrou-se com traço essencial, pois concretiza o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, regulando os desvios que podem ocorrer além. Esses desvios refletem atos de corrupção cada vez mais complexos e desenfreados, por isso, concluiu-se que quanto mais efetivos podem ser os controles, melhores os resultados dos fins que a Administração Pública se destina.

Em virtude dos fatos mencionados, definiu-se o conceito de controle da Administração Pública como o ato de fiscalização e correção que busca a garantia de atuação de acordo com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico. Constitucionalmente, o controle exercido pela Administração Pública e suas organizações é chamado de controle institucional, ganhando competência legal para fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Dado o exposto, o controle institucional é o controle interno e externo da Administração Pública.

Para além de uma atribuição estatal, também há uma abertura para que os administrados também exerçam o controle. Nesse caso, falou-se em controle social, aquele que reflete a ideia de participação do cidadão na gestão pública, no monitoramento, na fiscalização e no controle das ações da Administração Pública.

Depreendeu-se que o controle interno é aquele realizado pela Administração Pública sobre seus próprios atos, ocorrendo no âmbito de cada poder. Concluiu-se, por sistema de controle interno, o conjunto de todas as políticas, normas e procedimentos exercidos no âmbito de uma entidade, compreendendo controles financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais, dentre outros.

Já o controle externo, observou-se ser exercido de um Poder para outro. Por sistema de controle externo, compreendeu-se todo conjunto desenvolvido numa estrutura organizacional com procedimentos e recursos próprios não integrados na estrutura controlada, objetivando fiscalizar, verificar e corrigir atos. De acordo com o órgão que o exerce pôde-se falar em um controle pelo judiciário, pelo legislativo e o órgão do Tribunal de Contas. Viu-se que constitucionalmente o controle externo é atribuído ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, dividindo-se em controle político e técnico.

O controle social trouxe a ideia dos cidadãos exercerem o controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação de acordo com a finalidade que lhe é destinada. Analisou-se que esse controle concretiza a noção de participação social por meio da fiscalização, refletindo a ideia de soberania popular. Pode-se observar que o controle social visará analisar juridicamente as normas já constituídas, ou mesmo, fiscalizar a execução ou aplicação dessas num caso concreto.

O reflexo mais preponderante é que esse se tornará um mecanismo de fortalecimento da cidadania quando empregado no combate à corrupção. Compreendeu-se, no mesmo sentido, que a legitimidade da Administração Pública no Estado Democrático de Direito se reforça por meio dele. É nesse cenário que se começou a visualizar a inserção da Ação Popular como instrumento de controle social da Administração.

Para entender a justificação pela escolha do instrumento de estudo, foi indispensável pensar nas razões para apostar no controle social da Administração Pública como meio eficaz no combate à corrupção. Essa reflexão resultou na ideia de que um acionamento desse instituto faz com que o próprio órgão controlador seja

controlado, onde se pode avaliar se o controle institucional está realmente cumprindo suas tarefas. Esse controle também possibilita a provocação de um agir por parte do Estado, que na maioria das vezes mostra-se inerte na resolução dos conflitos sociais. Assim, uma cidadania ativa mostra-se com força suficiente para acompanhar a complexidade da sociedade, do aparelho estatal e das formas de gestão da Administração.

Por sua importância, o controle social revelou-se como complemento indispensável ao controle institucional. Nesse sentido, que se reforçou a noção de uma ação conjunta do controle institucional com o controle social, visto que tanto o controle interno, como o controle externo, não se mostram capazes de sozinhos exercerem a fiscalização de todos os atos da Administração, basta ver os inúmeros casos de corrupção na história brasileira, como demonstrado no capítulo primeiro. Ainda, outros diversos motivos circundam a aposta no exercício de um controle social ser o mais efetivo no combate à corrupção. Por sua vez, chegando-se nessa conclusão, uma terceira análise já pode ser realizada para atingir a resposta do problema que moveu esta pesquisa.

Em virtude do que foi mencionado, o terceiro objetivo específico já pôde ser contemplado, desse modo, pôde-se desenvolver a pretensão de verificar em que medida a Ação Popular torna-se de relevância para o enfrentamento de práticas corruptivas, bem como, as consequências práticas e a demanda de sua utilização. Isso, considerando a abertura à cidadania dada pela Constituição Federal de 1988.

Assim, o terceiro capítulo chega mais perto de atingir os resultados da pesquisa. Esse seguiu a linha de raciocínio de apostar na Ação Popular como mecanismo indispensável ao combate à corrupção, entendendo sua inserção como controle social da Administração Pública. Como mecanismo de controle, mostra-se como garantia do atendimento a interesses coletivos, proporcionando uma maior realização dos direitos fundamentais.

Por seu caráter democrático, observou-se que a Ação Popular contempla a participação do cidadão no controle social da Administração Pública, fiscalizando seus atos em prol do interesse público. Nesse momento, que se pode fazer a ligação de considerá-la como instrumento importante para o enfrentamento da corrupção.

Visando tal entendimento, interessante retornar ao problema que norteou o presente estudo, traçando as hipóteses inicialmente consideradas. Como mencionando anteriormente, o problema a ser resolvido tratou de investigar como a

Ação Popular pode ser considerada como instrumento de enfrentamento de práticas corruptivas, e quais seriam suas consequências práticas e demanda de utilização pelos seus legitimados ativos. Hipoteticamente, percebeu-se haver consequências práticas do instrumento da Ação Popular quando acionado, no sentido de surtir efeitos anulando ou desconstituindo atos, e condenando os responsáveis. Contudo, ao mesmo passo, pode-se notar algum déficit na demanda de sua utilização. Logicamente, essa hipótese levantada teve que ser afirmada ou refutada ao longo da pesquisa.

Analisou-se que a Ação Popular tem previsão tanto na esfera constitucional, como infraconstitucional. Elencada no rol de direitos e deveres individuais e coletivos, disposta no artigo 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal de 1988, prevê que por meio da provocação do controle externo na figura do Poder Judiciário, o cidadão pode buscar a anulação de atos lesivos a bens de interesse coletivo. Do mesmo modo, a sua lei regulamentadora, Lei Federal nº 4717 de 1965, com expressa recepção pelo constituinte de 1988, acabou de resguardar esse mesmo direito.

Concretizou-se que a Ação Popular configurou-se como o reflexo do exercício da soberania popular, onde o povo exerce a função fiscalizadora do Poder Público. Nessa perspectiva, materializou-se como direito fundamental de participação política, além de uma garantia judicial. Suas origens históricas mostram que foi o Direito Romano responsável por deixá-la de herança. Na Constituição brasileira, ela apareceu expressamente em 1934.

A Ação foi suprimida na Constituição de 1937, voltando somente na Constituição de 1946, estando presente até a Constituição de 1988. Sob a égide do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 refletirá o movimento do constitucionalismo contemporâneo, fundando-se no princípio da soberania popular, impondo a participação efetiva e operante na coisa pública e visando realizar o princípio democrático.

Essa perspectiva foi importante para delinear a Ação Popular nesse meio, que ganha mais força do que nunca. Ela assume posição fundamental no Estado Democrático por justamente abrir ao povo a oportunidade de participar do processo político, mesmo que não ligada diretamente ao ato de decisão política. Nesse Estado Democrático de Direito, surgem garantias constitucionais como forma de tornar os direitos fundamentais efetivos. Esse cenário engloba a Ação Popular que

é um remédio constitucional na defesa dos direitos de cidadania. Ao mesmo tempo, então, ela configura-se como uma garantia e como um direito, o direito de participação política. Pode-se concluir que se funda, portanto, numa ferramenta da cidadania para o exercício da participação civil e política mais efetivo.

O instrumento de Ação Popular tem feição diferenciada por tratar-se de uma ação na busca de interesses coletivos, e não subjetivos como nas demais ações. Viu-se que ela serve como medida especial aos cidadãos na possibilidade de provocar a atividade jurisdicional, buscando 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.

Entendeu-se necessário falar no decorrer do texto, algumas formalidades e peculiaridades do instituto da Ação Popular, objetivando delinear algumas das características processuais que a acompanham para operacionalizar a resolução do problema apresentado, visto que, são amplos os debates em torno dessa perspectiva. Um ponto importante a salientar dessa parte foi a questão dos efeitos da sentença de procedência, e seu cumprimento, visto ser o ato prático que concretiza tal ação como instrumento de combate à corrupção.

Na resolução ao problema apresentado, compreendeu-se que esse podia ser perquirido a partir da avaliação de estudos de casos por amostragem, por se tratar a Ação Popular, um instrumento de provocação da atividade jurisdicional. Por esse motivo, que de forma exemplificativa se observou o comportamento da Ação Popular no âmbito do estado do Rio Grande do Sul, no acionamento do Poder Judiciário gaúcho.

Observando o contexto envolvendo a Ação Popular no Estado Democrático de Direito, analisou-se detalhadamente suas consequências práticas e demanda de utilização. Considerou-se como consequências os impactos esperados na utilização da Ação, ponderando os efeitos de sentença procedente. Já quando da consideração da demanda de utilização, analisou-se o número de ações intentadas no Poder Judiciário.

Como resultado e resposta ao problema guiador, pode-se dizer que as hipóteses levantadas nas considerações iniciais do trabalho foram confirmadas ao fazer as verificações na jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul. Para uma análise qualitativa quanto à questão de aferir as consequências práticas da Ação Popular, não se usou parâmetros temporais, já na

análise quantitativa, visando à demanda de utilização desta ação, foram observados quatro períodos de julgamento.

Pelos resultados, pode-se observar que há notadamente consequências práticas do instrumento da Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública no enfrentamento da corrupção, observando as ações procedentes. Surpreendeu na análise jurisprudencial realizada, que apenas 23 (vinte e três) Ações Populares foram decididas como procedentes no período considerado na análise quantitativa. Contudo, de pronto, mencionou-se que a observação qualitativa foi além da observação de que apenas esse número de resultados foram de ações procedentes, pois, em números quantitativos se verificaria que a Ação Popular não estaria atendendo o quesito de ser um instrumento de consequências práticas no enfrentamento da corrupção.

Por isso, que as consequências práticas consideradas foram decorrentes dos efeitos de desconstituição ou anulação de atos lesivos, e da condenação dos responsáveis. Ou seja, a análise das consequências práticas da Ação Popular foi perquirida por meio dos resultados das ações procedentes encontradas, visto que se efetivara como meio de controle social com resultados benéficos no enfrentamento da corrupção. Essa constatação pode ser feita ao se analisar quatro casos com evidente aplicação dos efeitos de sentença procedente da Ação Popular no enfrentamento desse fenômeno. Dois notórios casos de corrupção política, ao infringir norma constitucional em detrimento de um ganho pessoal, um de evidente caso de nepotismo passando por cima, principalmente, do princípio da impessoalidade, e outro de indevida apropriação do agente público de bem público auferindo rendas que poderiam ser destinados ao coletivo.

Em todos os casos analisados na questão de analisar as consequências práticas, viu-se que se tem como evidente a configuração de atos de corrupção tendo seus efeitos tolhidos por meio do controle do cidadão. Concluiu-se, no decorrer do texto, que a leitura que se perfaz considerando a Ação Popular como meio de controle social da Administração Pública pelos cidadãos, dentro do Estado Democrático de Direito, concretiza-se não só em termos teóricos como também práticos, percebendo-se de pronto suas consequências práticas.

Entretanto, esses mesmos resultados demonstraram que há baixa demanda de utilização desse instrumento, visto toda a quantia de legitimados ativos que poderiam fiscalizar o Poder Público.

O número dos quatros períodos analisados quanto à utilização da Ação Popular no Poder Judiciário gaúcho, demonstrou que dentro desses anos de junho de 2013 a maio de 2017 encontrou-se a quantia de 342 (trezentos e quarenta e dois) resultados para o total de Ações Populares intentadas. Separaram-se os números das Ações que se prestaram a caracterizar a utilização da Ação Popular como controle da Administração Pública, obteve-se a quantia de apenas 283 (duzentos e oitenta e três) resultados, uma média anual de 70 ações, considerando que para cada resultado uma ação foi intentada.

Em comparação à Ação Civil Pública que compartilha do objeto da Ação Popular, os números que surgiram foram evidentemente baixos. Da mesma forma, perquiriu-se que nem mesmo 1% de todo o eleitorado do estado do Rio Grande do Sul tem demandado essa ação.

Ainda, pode-se observar, por meio dessa pesquisa, que a utilização da Ação Popular estaria se realizando de forma desvirtuada ao afastar a figura de um cidadão atuante no controle dos atos do Poder Público de forma a buscar a proteção dos direitos da coletividade. Isso pelo fato de que supostamente muitas destas ações estão sendo intentadas mascarando interesses políticos estratégicos.

Portanto, depreendeu-se do estudo que a Ação Popular não está tendo sua devida atenção, nem mesmo pelos Advogados que possuem conhecimento técnico para tanto. Confirmou-se a hipótese de que a Ação Popular tem consequências práticas no enfrentamento da corrupção, entretanto, há um desconhecimento desse fato, pois há uma baixa demanda de utilização pelos seus legitimados ativos.

Viu-se que a corrupção ocasiona a perda da confiança dos cidadãos nas instituições, e como bem observado, essa falta de confiança retroalimenta o espaço para práticas de atos corruptos. Por isso que se almejou que dois fatores são essenciais no rompimento desse ciclo, a confiança e o acionamento contínuo dos controles, que são fundamentais para atingir o interesse público.

Quando se fala em fiscalização vê-se que a Ação Popular é instrumento essencial de controle social da Administração Pública. O controle social mostrou-se e mostra-se como esperança que por meio dos cidadãos a fiscalização da Administração seja efetivamente exercida. Ele é uma ferramenta de fiscalização que possibilita que os administrados verifiquem se a atuação da Administração está sendo efetuada de forma regular, impedindo práticas lesivas à coletividade, e provocando que se faça a reparação dos danos daí recorrentes. Como é o caso de

práticas lesivas, concretizando o fenômeno da corrupção. Por isso que se torna um mecanismo relevante quando empregado no enfrentamento a esse fenômeno, revelando-se como um complemento indispensável ao controle institucional de órgãos fiscalizadores, como mencionado anteriormente.

Resultou da análise que há uma apatia política de grande parte da sociedade, que não compreende a administração dos interesses coletivos como compromisso seu, decorrendo, dessa forma, a importância de pensar em meios de tornar sua utilização mais frequente, ou em um sentido mais amplo, recuperar a noção de cidadania dos cidadãos. Essa conclusão incita também a necessidade de dar não só oportunidades materiais de acesso à população à gestão pública, mas de criar fórmulas e práticas de sensibilização e mobilização para que exerça sua cidadania.

Fazer isso, é fortalecer a democracia, visto que, a Ação Popular é direito material fundamental de participação política, fundada nos princípios informadores do regime democrático. Por meio de uma demanda ativa de sua utilização, concretiza-se a ideia do cidadão fiscalizar os negócios públicos e coletivos de modo a trazer benefícios a toda coletividade tolhendo os efeitos de uma corrupção desenfreada. E ter mecanismos de controle social a disposição para o enfrentamento desse fenômeno já mostra um grande avanço.

Há de se reforçar o argumento sobre a importância da cidadania ativa numa Democracia e a partir dela é que a Ação Popular ganhará mais relevo. Conclui-se pelo entendimento de que ocorrendo uma participação de forma efetiva, a sociedade entenderá que vale a pena utilizar desses meios que lhes são proporcionados.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estud.* - CEBRAP. São Paulo, n.73, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002005000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002005000300003)>. Acesso em: 28 out. 2017.
- ARAUJO, Ricardo de Melo; GOMES, Marcelo Barros. Controle externo. In: AVRITZER, L; BIGNOTO, N; GUIMARÃES, H; STARLING, H; (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 473 - 481.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F; (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43 - 82.
- BERARDI, Regina C. M. As patologias corruptivas como causadoras da vulnerabilidade dos direitos humanos e óbice ao desenvolvimento sustentável do estado democrático. In: *XXIV Congresso Nacional do CONPEDI – UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara – Direito, Sustentabilidade e Direitos Humanos*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/lid56cz/QX3j49Blbb6N99T6.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. Disponível em: <[://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/9792](http://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/9792)>. Acesso em: 28 out. 2017.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/176522>>. Acesso em: 28 out. 2017.
- BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei Nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre (sic) a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Conselho Federal da OAB*. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ARE 824781 RG*. Relator: Dias Toffoli, Tribunal Pleno. Julgado em 27/08/2015. Publicado em 09/10/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE+824781+RG%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/zufy8dm>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. *Corrupção política: uma patologia social*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CALDAS, Roberto C.S.G. Direito de Ação Popular: requisitos especiais, eficiência, eficácia, efetividade e controle social. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. São Paulo: 6(3), p. 288-297, out-dez 2014. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/viewFile/rechtd.2014.63.06/4424>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. Aspectos processuais da Ação Popular. In: MESSA, A. F; FRANCISCO, J. C (Org.). *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 344-362.

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

CGU. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Brasília: CGU, 2008. Ebook. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: Positiva, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Gestão de recursos federais*: manual para os agentes municipais. CGU: Brasília, 2005. Ebook. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Convenção das Nações Unidas Contra a corrupção*. CGU: Brasília, 2016. Ebook. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *O controle social*. Disponível em: <[http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle\\_Social\\_-\\_rec.pdf](http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2017.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. Disposições Gerais. In: BERTONCINI, M.; COSTÓDIO FILHO, U. *Comentários a Lei nº 12.846/2013: Lei Anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 47-92.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis*: Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAORO, R. *Os donos do poder*: Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FERNANDES, Ulysses Jacoby. *Tribunas de contas do Brasil*: jurisdição e competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FIESP. São Paulo. *Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano*. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>>. Acesso em: 15 set. 2017.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, L; BIGNOTO, N; GUIMARÃES, H; STARLING, H; (Org.). *Corrupção*: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 174-182.

FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: AVRITZER, L; BIGNOTO, N; GUIMARÃES, H; STARLING, H; (Org.). *Corrupção*: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 131-137.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. *Controle da corrupção*: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea. 2014. 294 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/417/324>>. Acesso em: 28 out. 2017.

HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. *Jurisdição constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática: uma abordagem a partir das teorias constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

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

\_\_\_\_\_. *Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no Brasil*. Disponível em: <<http://rogeriogestaleal.blogspot.com.br/2011/09/artigo-como-os-deficits-de-interlocucao.html>>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes Habermasianas. In: \_\_\_\_\_ (Org). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. *Ebook*. Disponível em: <[https://issuu.com/edunisc/docs/democracia\\_deliberativa](https://issuu.com/edunisc/docs/democracia_deliberativa)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *A responsabilidade penal do patrimônio ilícito como ferramenta de enfrentamento da criminalidade: instrumentos de direito material e processual*. Porto Alegre: FMP, 2017a. *Ebook*. Disponível em: <[http://www.fmp.com.br/imgs\\_upload/responsabilidadepenalebook.pdf](http://www.fmp.com.br/imgs_upload/responsabilidadepenalebook.pdf)>. Acesso em: 28 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Qual a contribuição do direito penal contemporâneo em face da responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de corrupção? In: SILVEIRA, Alessandra. *UNIO E-book Volume I : Workshops CEDU 2016*. Braga: CEDU, 2017b,

p. 113-132. *Ebook*. Disponível em:

<<http://www.unio.cedu.direito.uminho.pt/Uploads/E-book%20-%20Vol.%201%20-%202016.pdf>> . Acesso em: 28 out. 2017.

LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da lei orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LORENCINI, Bruno Cesar. Ação Popular como instrumento democrático. In: MESSA, A. F.; FRANCISCO, J. C. (Org.). *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 22-35.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra: Almedina, 2011.

MARINELA, F.; PAIVA, F.; RAMALHO, T. *Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controle da Administração Pública*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 412-457.

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

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORELLI, Daniel Nobre. Requisitos da Ação Popular. In: MESSA, A. F.; FRANCISCO, J. C. (Org.). *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 336-343.

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil republicano 1954-1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTO, N.; GUIMARÃES, H.; STARLING, H.; (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 206-212.

MPF, Ministério Público Federal. *MPF Combate à Corrupção*. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *Caso lava jato*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

NIETZSCHE, Frederico. *Assim falava Zaratustra*. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/zara.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

OAS. *Convenção Interamericana contra a corrupção*. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

PAINS, Clarissa. *Historiadores resgatam episódios de corrupção no Brasil Colônia e na época do Império*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/historia/historiadores-resgatam-episodios-de-corrupcao-no-brasil-colonia-na-epoca-do-imperio-17410324#ixzz4xb9sfcVistest>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado social. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 51(1): 147-156, jan./ fev. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

PETRELLUZZI, M. V; RIZEK JUNIOR, R.N. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIRES, L. R. G. M.; PIRES, A. C. M. Ação Popular como meio de controle das contratações públicas. In: MESSA, A. F; FRANCISCO, J. C (Org.). *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 116-129.

REZENDE, Renato Horta. *Administração dialógica: os modelos de administração pública e o crescente controle social*. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/64czmib9/fYSGQltGwJYI949Z.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. *Tribunal de Justiça. Relatório Anual 2016*. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2017. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao\\_de\\_contas/relatorio\\_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios\\_Estatisticos.pdf](http://www.tjrs.jus.br/site/administracao/prestacao_de_contas/relatorio_anual/2016/pdf/RA2016-9-Relatorios_Estatisticos.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível Nº 70053674230*. Relator: Alex Gonzalez Custodio, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS. Julgado em 12/04/2017. Publicado em 02/05/2017. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?>>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. *Apelação e Reexame Necessário Nº 70022357628*. Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS. Julgado em 12/11/2009. Publicado em 07/01/2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?>>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. *Apelação e Reexame Necessário Nº 70032484198*. Relator: Rogério Gesta Leal, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS. Julgado em 17/03/2011. Publicado em 06/04/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?>>>. Acesso em: 28 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível nº 70038233318*. Relator: Nara Leonor Castro Garcia, Décima Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 28/04/2011. Publicado em: 04/05/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/search?>>. Acesso em: 28 out. 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil Império*. In: AVRITZER, L; BIGNOTO, N; GUIMARÃES, H; STARLING, H; (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 191-199.

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

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 43(2): 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6691/5274>>. Acesso em: 28 out. 2017.

SIGNIFICADOS. *Significado de Patologia*. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/patologia/>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SPOTNIKS. *Os dez maiores casos de corrupção na história do país*. Disponível em: <<https://spotniks.com/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil/>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. *Ditadura Militar*. In: AVRITZER, L; BIGNOTO, N; GUIMARÃES, H; STARLING, H; (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 213-222.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índices de percepção*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. *How do you define corruption?* Disponível em: <<https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>. Acesso em: 15 set. 2017.

UNODC. *United Nations Office on Drugs and Crime*. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. UNODC e corrupção. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

UNRIC. *Sessão do Conselho dos Direitos Humanos da ONU abre com apelo ao reforço do sistema internacional de justiça*. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/actualidade/31047-sessao-do-conselho-dos-direitoshumanos-da-onu-abre-com-apelo-ao-reforco-do-sistema-internacional-de-justica>>. Acesso em: 26 jun. 2016.