A Ação Popular como Instrumento de Combate à Corrupção no Estado Democrático de Direito

ARTHUR MAGNO E SILVA GUERRA
LAYNE BARBOSA DE FARIA

Sobre o autor:

Arthur Magno e Silva Guerra. *Advogado e Sócio-Diretor do Escritório Arthur Guerra e Sociedade de Advogados. Professor das disciplinas de Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva e da Faculdade de Direito Milton Campos. Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Últimas publicações: GUERRA, Arthur Magno e Silva; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza ; DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira . A busca da (falsa) verdade: análise da (in)segurança em decisões eleitorais. Uma breve (re)construção do Direito. 1ed.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, v. 1, p. 49-76.*

Layne Barbosa de Faria. *Estagiária acadêmica do Escritório Arthur Guerra e Sociedade de Advogados. Discente da Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. Últimas publicações: GUERRA, A. M. E. S. ; FARIA, L. B. . Inelegibilidade Relativa: Os dispositivos constitucionais interpretados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral: 30 anos de democracia. 1ed.: , 2018.*

RESUMO

Mecanismos coletivos de combate à corrupção e efetivação dos direitos fundamentais vêm ganhando destaque no cenário jurídico. Nessa toada, deve-se remeter à Ação Popular, instrumento constitucional da qual dispõe o cidadão, para o controle da Administração Pública, especialmente, no combate à corrupção. Reconhece-se, no estudo, que o instrumento concretiza e efetiva a própria Democracia, pois é por meio dela que qualquer cidadão pode exercer o controle direito da res publica. Serve, portanto, ao combate à corrupção e, consequentemente, aos atos ilegais e lesivos aos cofres públicos. Nessa relação, faz-se o estudo da corrupção como fenômeno social e político, bem como a delineação da Ação Popular como relevante instrumento democrático de controle social.

Palavras chave: Ação Popular; Corrupção; Democracia; Cidadania.

ABSTRACT

Collective mechanisms for combating corruption and enforcing fundamental rights have been gaining prominence in the legal arena. In this list, it is necessary to refer to Popular Action, a constitutional instrument available to the citizen, for the control of Public Administration, especially in the fight against corruption. It is recognized in the study that the instrument concretizes and effectively Democracy itself, because it is through it that any citizen can exercise the right control of the res publica. It serves, therefore, the fight against corruption and, consequently, acts illegal and harmful to the public coffers. In this relationship, the study of corruption as a social and political phenomenon, as well as the delineation of Popular Action as a relevant democratic instrument of social control..

Keywords: Popular action; Corruption; Democracy; Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um grave problema que afeta a Administração Pública brasileira e impede o desenvolvimento nacional, alcançando setores fundamentais do Estado e da sociedade. Por isso, a Constituição de 1988 contempla uma série de valores que ganharam a força de princípios constitucionais orientadores das funções estatais e do exercício das atividades de Governo. Dentre esses, destacam-se a moralidade administrativa e a legalidade, para os propósitos da temática aqui abordada. Em que pese a previsão constitucional, vê-se, na realidade fática, um cenário de corrupção e de sentimento geral de descrédito na honestidade das instituições pátrias. Aos olhos do brasileiro mediano, a corrupção está por toda parte, atingindo a tudo e a todos.

O país nunca vivenciou, em sua história contemporânea, tamanha turbulência no que diz respeito à corrupção pública, na qual os agentes, valendo-se de suas posições funcionais, desviam-se da sua finalidade essencial para satisfazer interesses privados escusos. Resultado disso, numa economia corrupta é a má alocação dos recursos.

Os direitos fundamentais apesar de possuírem uma sólida fundamentação na Constituição Federal, são afetados diretamente pela corrupção, devendo essa prática ser combatida. Para tanto, propõe-se a ampla participação popular no controle da Administração Pública e na efetivação da moralidade administrativa. Dentre os legítimos instrumentos de exercício da cidadania, destaca-se a Ação Popular, que permite a qualquer cidadão a defesa de direitos difusos de 3ª dimensão (patrimônio público, moralidade administrativa, patrimônio histórico-cultural, meio ambiente), sendo esse um instituto da Democracia direta.

Destarte, a cidadania, um dos fundamentos de nossa República, instrumentaliza-se com a participação política, social e econômica do cidadão nas atividades estatais. Ademais, para o fortalecimento de uma ordem democrática, faz-se imprescindível o enaltecimento da participação Popular nos assuntos da vida pública.

Assim, a Ação Popular constitui uma forma de exercício de cidadania e soberania popular, pois permite ao cidadão a participação, de forma direta, de exercer a fiscalização no patrimônio público.

Esse contexto, considerações e conclusões é o objeto central do presente estudo, sistematizado em três etapas.

Num primeiro momento, serão realizadas considerações acerca do instituto da corrupção, abordando aspectos conceituais e históricos, até a verificação de sua incidência na Administração Pública, com consequências sobre a efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, ao reconhecer a Constituição brasileira, como elemento de instauração e concretização da Democracia, advindo num contexto da 3ª dimensão de direitos fundamentais, na sequência do trabalho, será abordado importante instrumento inaugurado no Brasil: a Ação Popular. Importantes aspectos concernentes às suas origens e estruturação, bem como das finalidades precípuas serão analisados, sem prescindir dos relevantes aspectos processuais, inerentes ao seu manuseio.

Por fim, a relação entre os dois capítulos anteriores integra o raciocínio, para demonstrar de que modo a efetiva participação cidadã, com utilização de instrumentos hábeis e formais (como é o caso da própria Ação Popular), é capaz, também, de combater a corrupção e, por conseguinte, permitir a efetivação dos direitos fundamentais.

2 CORRUPÇÃO

2.1 Conceito

Conceituar corrupção não é uma tarefa simples. A dificuldade consiste, essencialmente, pelo fato de o seu fenômeno possuir definições legais, políticas, da opinião pública, da imprensa, entre outras tantas acepções.

O termo tem uso longevo e há referências que remontam à Antiguidade. Todavia, continua sendo um dos temas mais presentes no noticiário. Ainda assim, não custa remontar os conceitos em tempos mais remotos. Na Antiguidade, a ideia era vista como manifestação nos corpos físicos, inclusive nos de origem animal. Falava-se de “corrupção de cadáver”, com o início da putrefação (RIBAS JUNIOR, 2014).

Mais tarde, com os primeiros pensadores, associou-se esse estágio de cadáver às estruturas políticas e sociais e, até ao comportamento humano. Já os estudiosos dos Estados modernos alteraram um pouco o conceito original, denominando-a, mesmo em uma forma ideal de governo, como prática ilícita em benefício de poucos, com “prejuízo ao bem comum” (RIBAS JUNIOR, 2014).

Nessa toada, corrupção deve ser entendida mediante uma pluralidade de significados. De acordo com NASCIMENTO, 2014:

> *o conceito de corrupção só se torna compreensível se tomarmos, de forma pressuposta, a discussão de valores e normas. Afinal, só existe corrupção quando uma norma é transgredida. (...) Dessa forma, a corrupção só pode ser compreendida por uma crítica moral da política e suas instituições. Fundamentalmente, é possível afirmar que a corrupção é fenômeno que se constrói à base de uma indevida sobrepujança do privado e individual em detrimento do público e coletivo, pela transgressão de normas de fundo moral que violam a ideia de bom governo, como uma espécie de patologia política. (apud MARINELA et al, 2015, p.27-28)*

Ainda conforme GHIZZO NETTO, 2011 apud RIBAS JUNIOR, 2014, p.82:

> *A corrupção pode ser identificada com a disposição voluntária em certos grupos sociais e indivíduos de desrespeitar ou manipular o ordenamento legal vigente, estando associada inegavelmente, em regra, ao poder político e às atividades públicas. A referência não é absurda, pois o ideal de corrupção é muito mais elaborado, complexo e articulado do que apresenta superficialmente. Além de atingir diretamente político e servidores públicos, a corrupção contamina grande parte da sociedade e dos indivíduos que a compõem com a tendência de destruição total.*

A corrupção no Brasil, como se sabe, atingiu patamares epidêmicos, encontrando-se em todos os diferentes planos políticos e hospedando-se no cotidiano do brasileiro. Nos fins dos séculos XX e no séc. XXI, os brasileiros ficaram indignados com a frequência com que escândalos de corrupção vêm assolando o Estado brasileiro, sobretudo, nos domínios da Administração Pública, por onde transitam valores, interesses e negócios de elevada monta, motivando a que alguns mais afeitos ao ilícito pratiquem atos lesivos à Administração Pública (PESTANA, 2016).

Diversas situações foram surpreendidas pela mídia, pelas corregedorias e controladorias, pelo Ministério Público e por autoridades estrangeiras –, colocando a nu um problema sociológico, ético e cultural cotidianamente enfrentado nesse país: o da corrupção envolvendo agentes públicos e privados (PESTANA, 2016).

Destaca-se que segundo PAULA, 2017, p.28:

> *Há que ser considerado indubitavelmente que a corrupção geralmente decorre não apenas de um elemento individual, concreto ou coletivo isolado, mas de diversos fatores subjetivos, objetivos, econômicos, sociais, religiosos, políticos e culturais, que interagem e se complementam, sem que um, necessariamente, prevaleça sobre o outro.*

A corrupção está ligada diretamente à violação dos direitos fundamentais. O agente ao participar ou permitir que ocorram esquemas fraudulentos para desvios de recursos públicos, que deveriam ser investidos em prol da sociedade, afasta dos indivíduos que a integram todo e qualquer direito a viver dignamente, usufruindo daquilo que deveria estar à disposição do cidadão como um bem comum.

A solução para corrupção não é fácil, pelo fato de ser silenciosa e também pela grande proporção que atinge todas as esferas de poder do país. Sendo assim, seria muita ingenuidade acreditar que, rapidamente, todo o problema da corrupção seria resolvido, assim como suas consequências.

Merece destaque que o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do constituinte. No intuito de se observar uma maior participação Popular, exercendo o controle da coisa pública, sob o enfoque do controle social sobre a Administração Pública, a Constituição Federal prevê em seu texto a presença de diversos instrumentos, como, dentre outros: as denúncias aos Tribunais de Contas, por indícios de irregularidades ou ilegalidades (art. 74, §2º); fiscalização financeira da Administração Pública direta e indireta (art. 163, V); acompanhamento e a fiscalização orçamentária (art. 166, §1º, II); o impeachment (art. 85, parágrafo único), além do instrumento central deste estudo: a Ação Popular, regulamenta pela Lei n° 4.717/1965. É o que corrobora GUERRA (2018):

> *A Constituição Federal deixou clara a preocupação dos constituintes na década de 80, em conceder "alguma" abordagem, em nível supremo da corrupção… No que tange aos âmbitos político-administrativo e civil, v.g., disciplinando penalidades para os casos de improbidade administrativa "sem prejuízo da ação penal cabível". Atualmente, aliada à Lei de Improbidade Administrativa, temos a Lei Anticorrupção que representam relevantes instrumentos de controle por parte da Administração contra atividades ilícitas relativas à corrupção de agentes públicos e no seu relacionamento com os particulares, especialmente, pessoas jurídicas.*

A Constituição Federal de 1988 representou o marco histórico da transformação da nação brasileira em um Estado constitucional, novo paradigma dos direitos fundamentais e catalisador do pluralismo democrático e republicano. À época da constituinte, com o país saindo de um período de exceção, a grande preocupação era garantir as bases para a transição democrática, com a criação de um arcabouço jurídico que servisse de esteio aos direitos da cidadania (MARINELA et al, 2015)

A consolidação da democracia trouxe consigo uma mudança de foco. A questão agora não mais se limita à defesa do regime democrático; mas se liga à qualidade da Democracia, isso é, à forma como se estabelecem as relações entre a dimensão pública e a privada, com a inclusão efetiva da população nos processos de decisão, de modo a garantir a tomada de decisões políticas justas à luz dos interesses e perspectivas dos cidadãos (MARINELA et al, 2015). Nesse aspecto, talvez a maior ameaça à instituição de um regime democrático de qualidade seja a corrupção, uma vez que esta representa uma indevida apropriação, por um indivíduo ou por um pequeno grupo de pessoas, daquilo que deveria servir a toda a coletividade (MARINELA et al, 2015).

Diante disso, pode-se afirmar que a corrupção apresenta uma diversidade de significados, todavia apresenta como denominador comum a obtenção de vantagem ilegal por meio de uma relação social que estabelece dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores).

Por fim, o fenômeno da corrupção relaciona-se diretamente com a eficácia e a credibilidade da gestão pública, atingindo toda a sociedade, seja em menor ou maior escala, trazendo sérias consequências ao desenvolvimento de um país e afetando a qualidade da própria Democracia.

2.2 Histórico: administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial

Apesar de não se precisar autor, data e local de origem da corrupção, há o relato da origem do fenômeno desde tempos bíblicos (alguns dizem que desde a criação do homem, quando Adão e Eva foram corrompidos pela serpente) até um suposto início sistemático na França, ostentando o título de "mãe da corrupção moderna" (SOUZA, 2012).

Ainda na visão da mesma autora, a origem dos estados modernos está manchada de corrupção. Para a autora o ato de corrupção pode ocorrer no momento em que o agente viola as regras, entretanto, em conluio com outras partes e provendo o seu benefício. Seja a cometida por altas autoridades ou as oriundas de pequenas atitudes desonestas.

> *Se a corrupção teve início na mais remota antiguidade; se nasceu ou se faz intensa no sistema econômico do capitalismo, socialismo; se surgiu na vigora França ou se encontrada em todos os continentes; se é burocrática; se tornou grandes proporções através da desestruturação da família, é menos importante do que constatar que ela faz parte da condição humana, que não é perfeita (SOUZA, 2012, p.44).*

Evidentemente, um abismo separa as noções contemporâneas sobre a corrupção daquelas do passado. Diante disso, faz-se mister discorrer sobre as fases da Administração Pública brasileira, a qual passou por pelo menos três etapas básicas de adoção de um modelo de gestão, que são: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Durante o período das monarquias européias, a Administração Pública era equacionada por uma ética patrimonial, ou seja, os princípios éticos da administração tinha um sentido voltado ao princípio da imitação. Esse princípio era utilizado pelo administrador como uma forma de hierarquia, que chegava à figura do Rei. A hierarquia era um paradigma que gerava uma forma de lealdade familiar, denominada patrimonialismo (JUNIOR FERRAZ et al, 2015, p. 180).

Na lealdade fundada na imitação, a ética admitia uma noção peculiar de benefício, baseado na amizade. Ajudar os outros (desde que aliados) era considerado algo natural, e o Rei que assim agisse, era considerado um bom governante. No Brasil, o patrimonialismo fora implantado pelo Estado Colonial Português (JUNIOR FERRAZ et al, 2015, p. 180).

Nessa noção de ética administrativa, o que hoje pode ser visto como desvio, naquela época não era. Os superiores normalmente atendiam às necessidades dos súditos, olhando as especificidades próprias de cada um. Isso fazia parte dessa ética, e esta funcionava desse modo.

Segundo DIAS (2017) o patrimonialismo, embora combatido pelos modelos posteriores, mantém seus traços até hoje, constituindo males a serem banidos da Administração Pública, como o Nepotismo e o Clientelismo.

Após Revolução Francesa houve uma grande mudança na estrutura administrativa. A teoria da divisão dos poderes tornou o Estado um ente impessoal e Administração Pública passou a ser baseada na lei, ou seja, é a admi-

nistração em torno da legalidade. A legalidade é um princípio muito diferente da imitação e amizade. A legalidade introduz a objetividade na ética administrativa (JUNIOR FERRAZ et al, 2015, p. 181).

Com o desenvolvimento do capitalismo e da burocracia no mundo e o desgaste do modelo patrimonialista, na década de 30, o modelo burocrático de Administração Pública começou a ser implantado no Brasil, com a finalidade de organizar o trabalho estatal. Esse modelo surgiu com o objetivo de eliminar as práticas do modelo burocrático, principalmente a corrupção e o nepotismo.

> *Deve-se ressaltar que a adoção da Administração Pública burocrática foi desenvolvida como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, buscou maximizar a priori os controles administrativos. Tendo como ponto de partida a desconfiança generalizada nos administradores públicos e nos cidadãos que lhes dirigem demandas, desenhou controles rígidos dos processos e atribuiu ao funcionário, como principal tarefa, o exercício do controle. Com isso, o Estado tendeu a voltar-se para si mesmo, e os funcionários foram tornando-se autorreferidos, perdendo a noção de sua principal missão: estar a serviço dos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2016, p.54).*

O modelo burocrático de gestão contribuiu, durante certo tempo, para a racionalização da gestão pública, introduzindo aspectos que são essenciais para o bom funcionamento da máquina pública, como os concursos públicos, a racionalização do serviço público e a capacitação técnica dos funcionários (DIAS, 2017).

Posteriormente, na década de 90, a administração gerencial surgiu para corrigir os erros do modelo burocrático e reafirmar os seus pilares: impessoalidade, formalidade e profissionalismo.

> *Quando comparados entre si, verifica-se que a diferença mais importante nos modelos de gestão burocrático e gerencial está na forma de controle. No burocrático, o controle se preocupa com o processo, com os meios, e pouca ou nenhuma preocupação com os resultados. O gerencial, por sua vez, concentra-se nos resultados, nos fins pretendidos (DIAS, 2017).*

Embora seja importante a predominância de um modelo de gestão, o fato é que, na Administração Pública brasileira, em determinados períodos, de certa forma, patrimonialismo, burocracia e gerencialismo convivem contemporaneamente.

A administração gerencial é o modelo vigente; mas a burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas e diversos traços e práticas patrimonialistas persistem nas organizações públicas (PALUDO, 2012 apud DIAS, 2017).

2.3 A corrupção na administração pública brasileira e o seu impacto sobre os direitos fundamentais

As notícias frequentemente divulgadas pela mídia dão conta do grave problema gerado pelas ações dos responsáveis pela coisa pública. São escândalos inomináveis, envolvendo políticos, administradores públicos e empresas, que se tornaram rotina. A discussão sobre moralidade e probidade nunca esteve em tanta evidência.

O teor das informações veiculadas preocupa a sociedade como um todo. A crise econômica do país, os profundos desajustes sociais, aliado a fatos sobre desvios éticos de autoridades públicas no desempenho de suas funções, estão a causar quase que uma “neurose coletiva”. Aliado a isso, o avanço e a sofisticação dos meios de comunicação e da tecnologia acabaram por desnudar as atividades públicas.

> *(....)uma expressão que talvez possa ilustrar a problemática da corrupção no Brasil. É uma frase que um amigo e também professor de direito da Universidade de São Paulo diz e eu costumo repetir: se Luis XV fosse brasileiro, ele não teria dito: “L'état c'est moi” (o Estado sou eu), e sim: o Estado é meu!(JUNIOR FERRAZ, 2015, p. 183)*

A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa (BRASIL, 2018a).

Na lição de GUERRA (2018), ela é um "fenômeno que vem, cada vez mais, ainda em escala mundial, alastrando-se pelos países". O autor traça um paralelo, quanto à sua relação com a pobreza e as desigualdades, dizendo que "no mesmo passo, a pobreza e desigualdade são também problemas multidimensionais e complexos, reconhecidamente agravados por fraudes, desvios, irregularidades e inconformidades na aplicação de recursos públicos". Percebe que a extinção da pobreza é, de fato, um "desafio para os governos e para a humanidade em geral", assim como a "miséria tem sido impeditivo ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições estatais".

Segundo PAULA, 2017, p. 30:

> *(...) uma das consequências desse mecanismo perverso é o enfraquecimento de um país, onde os entes políticos vão perdendo as suas funções. Isso afasta dele as melhores pessoas: as pessoas integras vão querer macular os seus nomes. Destarte, os ímprobos destroem a credibilidade das instituições e, muitas vezes, de maneira cínica e arrogante, gerenciam a máquina pública como se fosse extensão da patrimonial.*

Feitos os delineamentos, pode-se concluir que o Estado perde parcela substancial dos seus recursos para corrupção, razão pela qual ela precisa ser combatida ao máximo, para que a ampla tarefa dos direitos fundamentais delineados pela Constituição de 1988 seja efetivamente concretizada.

Estudado os aspectos da corrupção, necessário o apontamento a Ação Popular, o qual tem o intuito de auxiliar a estancar o ato danoso ao Estado, bem como dar sustentabilidade ao modelo social delineado pela Constituição de 1988.

3 AÇÃO POPULAR: DIREITO DE CIDADANIA

3.1 Origens históricas da ação popular

A Ação Popular remonta ao Direito Romano, por meio da denominada actio popularis, que permitia a qualquer um do povo valer-se daquela ação para a defesa de interesses da coletividade, da coisa pública (res publica). A Ação Popular possuía no direito Romano uma base que ainda é atual: o interesse pela defesa jurídica da coisa pública (DANTAS, 2018).

Em um breve escopo histórico, no Direito pátrio, constata-se que a Ação Popular surgiu com a Constituição Federal de 1934 (art. 113, n. 38), sendo suprimida da carta de 1937 e reaparecendo na de 1946 (art. 141,§38), mantida, posteriormente, nas constituições de 1967 e finalmente em 1988, que ampliou o âmbito de sua aplicação, para também abarcar os casos de ofensa à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRUSCHI; GUIDONI FILHO, 2006).

Denominou-se “popular” exatamente por se constituir em direito de todo o cidadão ou qualquer pessoa do povo, que poderá pleitear perante o Poder judiciário, a anulação ou a declaração de atos lesivos ao patrimônio público (BRUSCHI; GUIDONI FILHO, 2006). A Ação Popular está expressamente prevista no inciso LXXIII, do art. 5° da Constituição Federal 1988, tratando-se, pois de uma ação constitucional, cuja disciplina advém da Lei n. 4.717 de 29/06/1965.

Convém ressaltar que o Remédio Constitucional em estudo foi regulamentado por lei anterior a Constituição, todavia, foi por ela recepcionado, conforme assevera Paulo Roberto Figueiredo Dantas:

> *A Ação Popular foi regulamentada pela Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Embora editada sob a vigência da Constituição de 1946 (cerca de 19 anos após a edição daquela Carta Magna), muito anterior, portanto, à promulgação da Constituição Federal de 1988, foi por esta recepcionada, por se tratar, indubitavelmente, de uma lei materialmente compatível com o texto constitucional vigente (DANTAS, 2018, p.467).*

A Ação Popular primeira que surgiu no direito brasileiro, com características que a distinguem das demais ações judiciais, pois nela o autor pede a prestação jurisdicional para defender o interesse coletivo em nome da sociedade, com o objetivo de defesa da coisa pública, visando que sejam tutelados interesses da coletividade e não o mero interesse pessoal, razão pela qual tem sido considerado como um direito de natureza política, já que implica controle do cidadão sobre atos lesivos aos interesses que a Constituição quis proteger (BRUSCHI; GUIDONI FILHO, 2006; DI PIETRO, 2018).

Também é importante considerar que muito embora o mesmo fato possa ensejar o ajuizamento simultâneo da Ação Civil Pública e da Ação Popular, as finalidades de ambas não deve ser confundidas. Não pode uma ação substituir a outra, pois segundo o art. 11 da Lei 4.765/85, a Ação Popular é predominante desconstitutiva, e subsidiariamente condenatória em perdas e danos, ao passo que a Ação Civil Pública é eminentemente condenatória em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer (BOTELHO, 2010).

Ressalte-se, da leitura atenta do art. 5°, inciso LXIII, da Constituição Federal, no atinente a Ação Popular, depreende-se que o legislador constituinte conferiu legitimidade ao cidadão para propor a ação e não o Ministério Público, o que faz com que este não caiba figurar como substituto processual do cidadão para a propositura do remédio constitucional em estudo (BOTELHO, 2010).

Nesse panorama, com o advento da Constituição de 1988, incorporou ao Direito Brasileiro a plena tutela das liberdades e ampliou sobremaneira o campo de atuação da ação popular, além de prestigiar a democracia.

3.2 Conceito e objeto de proteção

É cediço que não apenas as garantias de natureza constitucional-processual asseguram a Constituição da República ao cidadão, como o contraditório (5°, LV), ampla defesa (5°, LV), a inafastabilidade da apreciação do Judiciário de lesão ou ameaça de direito (5°, XXX), o acesso à justiça (5°, XXXVI), dentre tantas; existem também outras que se constituem em instrumentos de realização de direitos assegurados pela Constituição Federal, definidas como direito-meio e, mais modernamente, como instrumentos de tutela jurisdicional de liberdades públicas (CANOTILHO et al, 2018).

Embora instrumentos, desfrutam de sede constitucional exatamente por se constituírem em formas de realizar direitos tidos pelo constituinte como essenciais ao Estado Democrático de Direito, pois visa garantir a liberdade, superar a inércia do Estado, assegurar a transparência dos governos, combaterem atos lesivos ao patrimônio público, ou seja, constituem um arsenal disponibilizado pela Constituição Federal com o fito de dar efetividade ao exercício pleno da cidadania. São, efetivamente, autênticos instrumentos de exercício de cidadania e, por decorrência, da democracia participativa (CANOTILHO et al, 2018).

As garantias instrumentais, nessa linha, vistas como formas de realização de propósitos constitucionais, devem ser compreendidas alinhadas aos escopos originários de cidadania já enunciados, ainda que rudimentarmente, na Magna Carta, de 1215, ou seja, configuram, desde então, meios de enfrentar o arbítrio do Estado, daí decorrendo a ideia de direito-meio. Dentre esses se inclui a Ação Popular, cujo escopo encontra-se expressado no inciso LXXIII do artigo 5° da Constituição Federal e tem por fito assegurar a qualquer cidadão legitimidade para propor demanda cujo objetivo seja anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe invalidar ato atentatório à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (CANOTILHO et al, 2018).

O art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal proclama que qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

No conceito de MEIRELLES (1990) apud MORAES (2018), a Ação Popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos – ou a estes equiparados – ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual o cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1°, parágrafo único, da Constituição Federal: todo poder emana do povo, que exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Sob esse aspecto é uma garantia constitucional política.

A Ação Popular configura instrumento de defesa de interesse público/coletivo. Nesse sentindo, considerando-se o caráter marcadamente público dessa ação constitucional, o autor está, em princípio, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo comprovada má-fé, de acordo com o art. 5°, LXXIII, da CRFB/88 (MENDES; BRANCO, 2017).

A ação constitucional em estudo trata-se de um remédio judicial de natureza civil e rito sumário, que pode ser proposta por qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, no gozo de seus direitos políticos (bem como os portugueses equiparados) – ou seja, "cidadão" – de forma preventiva ou repressiva, com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural, não respondendo seu autor pelas despesas processuais e pelos encargos advocatícios em caso de improcedência da ação, salvo se comprovada sua má-fé (MOTTA, 2018).

A Ação Popular, juntamente com o direito de sufrágio, direito de voto em eleições, plebiscitos e referendos, e ainda a iniciativa popular de lei e o direito de organização e participação de partidos políticos, constituem formas de exercício da soberania popular (CRFB/88, arts. 1º e 14), pela qual, na presente hipótese, permite-se ao povo, diretamente, exercer a função fiscalizatória do Poder Público, com base no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a res publica (República) é patrimônio do povo (MORAES, 2018).

Nesse mesmo sentindo entende (MOTTA, 2018), ao lado dos direitos de sufrágio, de iniciativa popular de leis e participação em partidos políticos, dentre outros, constitui a Ação Popular um instrumento de participação política,

representando um meio de exercício direto da soberania popular, que permite ao cidadão exercer um efetivo controle sobre o Poder Público, objetivando a proteção do patrimônio público e dos valores consagrados na Constituição Federal. Dessa forma fica claro que a Ação Popular visa a assegurar ao cidadão seu direito subjetivo ao "governo honesto", que deve conduzir a coisa pública em estrita consonância com os princípios da legalidade e da moralidade.

O remédio constitucional constitui um instrumento de natureza democrática que permite ao cidadão exercer uma fiscalização direta da coisa pública. Segundo MORAES (2018) a finalidade da Ação Popular é a defesa de interesses difusos, reconhecendo-se aos cidadãos uti cives e não uti singuli, o direito de promover a defesa de tais interesses.

O remédio em estudo oportuniza ao cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que em regra, é realizada pelo Poder Legislativo. Mas ela também é uma ação judicial, tendo em vista que consiste num meio de invocar atividade jurisdicional visando à correção do ato lesivo.

A Ação Popular tem como parâmetro as normas de regularidade e legalidade da Administração Pública, constitucionais e infraconstitucionais, conforme estabelece o art. 2º da Lei n. 4.717. Assim, quando o ato for lesivo ao patrimônio público, havendo vício quanto à forma, ilegalidade do objeto, inexistência de motivos ou desvio de finalidade, ele poderá ser anulado (DIMOULIS; LUNARDI, 2016).

Isso porque a Ação Popular tem como escopo o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público, sem, contudo configurar-se a ultima ratio, ou seja, não se exige o esgotamento de todos os meios administrativos e jurídicos de prevenção ou repressão aos atos ilegais ou imorais e lesivos ao patrimônio público para seu ajuizamento (MORAES, 2018).

O controle da Administração Pública é preventivo ou repressivo. Os cidadãos provocam o Poder Judiciário para exercer sua função de controle, preservando a moralidade e legalidade da vida pública. Sendo que o conceito de moralidade administrativa pode ser extraído da Lei n° 9.874, que afirma que impõe a adoção de padrões éticos e atuação de boa-fé. Seriam, portanto, sujeitas a Ação Popular condutas da administração em que houver abuso de direito ou desvio de poder (DIMOULIS; LUNARDI, 2016).

A Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu art. 4º, apesar de definir exemplificativamente os atos com presunção legal de ilegitimidade e lesividade, passíveis, portanto, de Ação Popular, não excluiu dessa possibilidade todos os atos que contenham vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade ou tenham sido praticados por autoridade incompetente (Lei nº 4.717/65, art. 1º) (MORAES, 2018).

Enfatiza-se que de acordo com o Supremo Tribunal Federal, não é condição da Ação Popular a menção na inicial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, posto que o art.5º,inciso LXXIII, da Constituição Federal, ainda que o ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico (BRASIL, 2015).

Portanto, em sede de Ação Popular, protege-se, o interesse difuso (patrimônio histórico, cultural e meio ambiente) bem como o interesse geral (patrimônio público e moralidade administrativa). Sendo assim, os beneficiados dessa ação é a comunidade, o povo enquanto titular do direito subjetivo que se pretende proteger.

3.3. Legitimidade ativa e legitimidade passiva

O remédio tem como legitimado o cidadão (os titulares do direito político ativo). São os brasileiros, natos ou naturalizados, maiores de 16 anos e os portugueses equiparados, portanto. O cidadão deve comprovar sua condição de gozo dos direitos políticos apresentando documento que comprove estar em dia com as obrigações estatais de natureza política. Quem tiver seus direitos políticos suspensos não pode propor Ação Popular (DIMOULIS; LUNARDI, 2016).

Assim, a fim de comprovação de legitimidade ativa, o eleitor pode apresentar o título de eleitor ou a certidão de quitação do Tribunal Superior Eleitoral na qual consta sua situação como regular junto à Justiça Eleitoral. Nesse sentido dispõe a jurisprudência pátria:

> *(...) A Ação Popular demanda, para sua procedência, em regra, a demonstração da legitimidade ativa dos proponentes, mediante a apresentação do título de eleitor ou documento equivalente, bem como a ilegalidade do ato administrativo e a lesividade ao patrimônio público. (...) (BRASIL, 2019)*
>
> *AÇÃO POPULAR - LEGITIMIDADE ATIVA - RECONHECIMENTO - CERCEAMENTO DE DEFESA - REJEIÇÃO - LEI MUNICIPAL - VEDAÇÃO DE CONSTRUÇÃO DE POSTO DE GASOLINA - DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDA-*

> *DE DA LEI MUNICIPAL POR VÍCIO FORMAL - POSSIBILIDADE - RECURSO DESPROVIDO.*
>
> *- Apresentando o autor certidão do TSE na qual consta sua situação como regular junto à Justiça Eleitoral, não há que se falar em sua ilegitimidade ativa para propor a presente demanda. (...) (BRASIL, 2018b)*

Convém mencionar que não podem propor Ação Popular os estrangeiros, as pessoas jurídicas e o Ministério Público. Todavia, o Parquet pode opinar pela procedência ou improcedência da ação, como parte pública autônoma, agindo em nome dos interesses da sociedade e da ordem jurídica. O Ministério Público não está obrigado a participar da Ação Popular, devendo fazê-lo se houver interesse público a ser defendido (DIMOULIS; LUNARDI, 2016).

Já no polo passivo, de acordo com o art. 6° da lei, que é extremamente minucioso, figurarão o agente que praticou o ato, a entidade lesada e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público.

O art. 6°, § 3°, da lei permite que a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, abstenha-se de contestar o pedido ou atue ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente (LENZA, 2018).

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

4.1 Caracterização do estado democrático de direito

A liberdade política é o instrumento de defesa e garantia de direitos consagrados, consequentemente, do Estado Democrático. Pois, só haverá liberdade onde houver ação permanente do corpo de cidadãos na esfera pública. Sua condição de sobrevivência se dá pela participação na esfera dos negócios públicos sob pena dos indivíduos se acomodarem no isolamento e alienação cívica. O modelo de liberdade democrática engloba a liberdade participação e a liberdade responsabilidade (BARBACENA, 2009).

Nessa toada, faz-se mister conceituar democracia. Todavia não é uma tarefa fácil, pois trata-se de um dos mais elásticos conceitos da ciência política. Aristóteles distingue três formas de governo, com base no critério quantitativo de governantes: na realeza (monarquia), o poder é exercido somente por um indivíduo; na aristocracia, o governo é exercido por reduzido e específico grupo; e na democracia, o próprio povo é quem comandaria seus destinos, visando ao interesse geral (MORAES et al, 2018).

Montesquieu, seguindo a base aristotélica, definiu a existência de três espécies de governo: o republicano, o monárquico e o despótico, considerando três definições:

> *(...) O Governo Republicano é aquele onde o povo no seu todo, ou somente uma parte do povo, tem o poder soberano; o Monárquico, aquele onde só um governa, mas por leis fixas e estabelecidas; ao passo que, no Despótico, um só, sem lei e sem regra, arrasta tudo pela sua vontade e pelos seus caprichos". (MONTESQUIEU, 2008, p. 15)*

A democracia em seu significado formal, conforme ensina BOBBIO (2004), pode ser aceita como um conjunto de regras ou de procedimentos para a constituição de governos e decisões políticas, ou seja, mais do que uma determinada ideologia, é compatível com várias doutrinas de conteúdo ideológico. Para o autor, o conceito de democracia substancial, por sua vez, apenas faz referência predominantemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. Sustenta, por fim, que a democracia perfeita até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto, deveria ser simultaneamente formal e substancial.

A democracia pode ser conceituada no célebre discurso de Gettysburg, proferido pelo Presidente americano Abraham Lincoln, no período da Guerra de Civil Americana, em 1863: "Governo do Povo, Pelo Povo, para o Povo".

Para DINIZ (1998, p. 52), a Democracia consiste em:

> *forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos.*

Nesse passo, assevera BOBBIO et al (1986) que a democracia não deve se resumir à imagem de um eleitor depositando seu voto em uma urna – ou em um contexto atual, pressionando uma tecla em uma urna eletrônica – pois para o autor a democracia é o poder que possui a sociedade, a qual elege os seus governantes e determina a transparência das decisões institucionais tomadas por estes.

Com efeito, além de desempenhar o poder de maneira indireta, por intermédio de seus representantes, o povo também o realiza diretamente, concretizando a soberania popular. A Constituição Federal consagra a democracia semidireta ou participativa, a qual se caracteriza pela participação Popular no poder por intermédio de um processo, no caso o exercício da soberania e cidadania, que se instrumentaliza por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular, bem como pelo ajuizamento da Ação Popular (LENZA, 2016).

Nesse sentindo, o processo de aprofundamento da democracia tem estimulado o surgimento de demandas sociais crescentes. À medida que se elevam os graus de cidadania e de educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez menos inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, tanto a qualidade do serviço quanto o aumento da produtividade têm sido metas amplamente defendidas. O atendimento dessas demandas, diante de um quadro de restrições fiscais, remete os gestores públicos para uma única alternativa: melhorar o desempenho da gestão pública e, dessa forma, elevar a qualidade e a produtividade do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2018).

Nesse panorama, a democracia participativa é um aprofundamento do modelo do Estado Democrático de Direito e consiste na possibilidade de participação mais efetiva e direta dos cidadãos nas decisões públicas e governamentais, expressando os interesses coletivos, à medida que controla e fiscaliza o poder público (BARBACENA, 2009)

Assim, pode-se inferir que o aspecto mais importante da democracia é o processo de convivência social em que o poder emana do povo, o qual poderá exercer de forma livre, trazendo como resultado o bem comum.

4.2 A cidadania e a democracia participativa no combate à corrupção

Diferentemente de um regime monárquico absolutista que proclamava a absoluta e total irresponsabilidade pessoal do Rei, em um sistema constitucional democrático e de poderes limitados, a responsabilidade dos agentes estatais caracteriza-se como uma das cláusulas essenciais à configuração do primado da ideia republicana. Sendo a imposição de consequências jurídicas inerente ao regime republicano. Nessa toada, ao assumir compromissos que são compartilhados por todos, a probidade administrativa protege não só o patrimônio público isoladamente considerado, mas também a própria coletividade, inclusive a sociedade estatal considerada em sua integralidade, motivo por que pode ser protegida por instrumentos de tutela coletiva ou através do processo coletivo (REMEDIO; LOPES, 2018).

O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados. Por isso, deve ser prioridade no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados (BRASIL, 2018a)

> *Sabido que uma República guia-se por corolários como a Responsabilidade, a Transparência, Publicidade, Igualdade de oportunidades, Impessoalidade e, enfim, Moralidade, novos contornos devem ser tracejados, a fim de que, num Estado democrático que se pretende sustentável, sejam viabilizados mecanismos de realização do interesse finalístico de políticas públicas, licitações e contratações, fiscalização, relacionamento político-eleitoral, orçamento e tributação, onde as empresas estabelecem relações com o Poder Público. (GUERRA, 2018)*

Merece destaque que o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do constituinte, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado. Pois, como já salientava Platão, na clássica obra República, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem “induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado.” (BRASIL, 2018)

> *Entretanto, as relações intra-institucionais e extra-institucionais da Administração Pública, por vezes, têm-se mostrado corrompidos por formas e elementos diversos que impedem o pleno desenvolvimento dos objetivos estatais e o atendimento do interesse primordial público. Tratada como uma "patologia social", a corrupção precisa ser abordada, não mais por pré-conceitos estanques que impedem o seu pleno reconhecimento e tratamento adequados. (GUERRA, 2018)*

Não é possível falar em soberania popular ou em democracia sem Direito, sem normas que disciplinem a participação de todos, em regime de liberdade e igualdade (BARROSO, 2017). A Ação Popular consiste em um instrumento que qualquer cidadão é parte legítima para propor a fim de combater ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público. Sendo esse um instituto da democracia direta, e o cidadão, que a intenta na defesa de seu direito de participação na vida política do Estado, fiscalizando a gestão do patrimônio público, no intuito de que seja conforme os princípios da legalidade e da moralidade.

Segundo NAGIB FILHO (2009), não basta que a atuação do Estado seja compatível com a mera ordem legal, emanada dos atos legislativos: é necessário que a gestão da res publica seja feita de forma a atender ao padrão de conduta moral e ética. Nesse sentido, o controle jurisdicional do ato não se restringe apenas a sua conformação com a lei, mas também com a moral administrativa e com o interesse coletivo.

A responsabilidade dos agentes estatais caracteriza-se como uma das cláusulas essenciais à configuração do primado da ideia republicana. Ao assumir compromissos que são compartilhados por todos, a probidade administrativa protege não só o patrimônio público isoladamente considerado, mas também a própria coletividade, inclusive a sociedade estatal considerada em sua integralidade, motivo por que pode ser protegida por instrumentos de tutela coletiva ou através do processo coletivo (REMEDIO; LOPES, 2018).

A Ação Popular é uma manifestação do direito político de participação na gestão da coisa pública, porque confere uma posição ativa ao cidadão que pode realizar o controle social, sem intermediários, sobre os atos da Administração Pública. Destarte, a ação constitucional em estudo trata-se de pura expressão da democracia (NUNES, 2014). Dado que 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 ao governo honesto (MEIRELLES, 1986 apud NUNES, 2014).

A ação constitucional em estudo apresenta-se como um verdadeiro direito material fundamental de participação política, fundada nos princípios informadores do regime democrático, onde ao cidadão cabe o poder de fiscalizados da gestão dos negócios públicos e coletivos. Nesse mesmo sentindo, leciona JUSTEN FILHO (2015, p. 777):

> *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.*

Assim, tendo em vista a complexidade das estruturas político-sociais do país e do fenômeno da corrupção, é fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade no controle da Administração Pública. Pois o controle democrático da Administração Pública é instrumento de promoção de igualdade, transformação social e distribuição de justiça.

Diante do exposto, chega-se a interpretação de que a Ação Popular ao prever a participação Popular na atividade administrativa representa uma solução satisfatória e eficiente para a promoção dos direitos fundamentais, em específico o direito de participação política efetiva em termos de Estado Democrático de Direito. Sendo assim, um instrumento hábil no controle do exercício da Administração Pública em prol do interesse do coletivo, consequentemente, no combate à corrupção.

5 CONCLUSÃO

A corrupção é um mal que precisa ser prevenido, tratado e combatido. Diante dos elementos do presente estudo, constatou-se que há uma pluralidade de significados para “corrupção”, o que dificulta a conceituação do termo, sem impedir o alcance dos objetivos primordiais. Entretanto, é possível traçar um denominador comum, visando os objetivos do presente trabalho: prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado à margem da lei.

Ainda foi possível averiguar que o conceito de corrupção modificou ao longo do tempo. Sendo que ela é um desafio para a Administração Pública e a sociedade brasileira, pois prejudica o desenvolvimento nacional e afeta a todos. Nesse sentido é de suma importância trabalhar com mecanismos que busquem o efetivo controle à corrupção, principalmente, quando se fala em termos de controle social pelo cidadão.

Levando em consideração o instituto democrático de controle social da Administração Pública, vê-se que Ação Popular é um instrumento constitucional posto à disposição do cidadão para que possa anular ato lesivo ao patrimônio público, exercendo grande importância no combate à corrupção. Pois o remédio constitucional em estudo permite aos cidadãos participarem com livre arbítrio das decisões coletivas, de modo a satisfazer as demandas sociais, os quais são instrumentos para a consolidação da cidadania e o Estado Democrático de Direito.

A Ação Popular apresenta-se como um instrumento legitimo do cidadão a fim de coibir os atos de corrupção na Administração Pública, assim como anular os atos lesivos ao patrimônio público. Além disso, constitui uma efetiva ferramenta de participação ativa do cidadão na vida pública, bem como de concretização do estado democrático de direito, já que um dos principais requisitos para o ajuizamento do remédio constitucional é que seja feito por cidadão.

Dessa forma, é na capacidade de ação e participação que está a possibilidade dos indivíduos e os grupos mudarem a realidade que os cerca. É a força social e política que dão razão à sociedade democrática. Mesmo que não haja a possibilidade eliminar a corrupção, pelo menos, deve-se tentar mitigá–la com medidas diuturnas e solertes ancoradas por movimentos democráticos participativos, com a mobilização permanente da sociedade.

Dessa maneira, é possível concluir que a cidadania consubstancia um vínculo de natureza política que une o indivíduo ao Estado Democrático de Direito, habilitando-o a praticar diversos atos de interesse coletivo, os quais vão além da capacidade de votar e ser votado. A democracia participativa indica que a participação do cidadão deve ser contínua, responsável no processo político e de maneira ativa, não de mera figuração.

Como restou evidenciado, a Ação Popular é um instrumento de indiscutível relevância na tutela dos interesses da sociedade. Sendo assim apresenta-se perceptível a importância desse instrumento processual para a proteção dos direitos fundamentais do cidadão, na defesa de uma Administração Pública proba e no combate à corrupção.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BARBACENA, Juliana Martins. Ação Popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Aléxis de Tocqueville. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados. v. 11. n. 21. Jan/Jun. 2009. Disponível em:<*https://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/21/artigos/artigo03.pdf*>. Acesso em: 30/09/2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2017. 545p.

BOBBIO, Noberto. **O Futuro da Democracia**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986. p. 18-20.

_____ MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2004.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção Política:** Uma Patologia Social. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 182-184.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <*https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp*>. Acesso em: 25/09/18.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário. 852475. Reclamante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Reclamado: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Ministro Alexandre Moraes. J. 08/08/2018. P. 08/08/2018a. Disponível em: <*http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950*>. Acesso em> 12/11/2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 824781. Reclamante: João Batista Benevides da Rocha. Reclamado: Município de Cuiabá. Relator: Ministro Dias Toffoli. J. 08/10/2015. P. 09/10/2015. Disponível em: <*http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4602244*>. Acesso em: 08/03/2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Remessa Necessária-Cv 1.0290.06.040121-0/001. 7° Câmara Cível. Autores: Santuza Fonseca e outros. Réu: Ademar José da Silva. Relatora: Desembargadora Alice Birchal. J. 22/01/2019. P. 30/01/2019. Disponível em: <*https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0290.06.040121-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar*>. Acesso em: 10/05/2019.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.** Apelação Cível 1.0687.08.068818-1/001. 3° Câmara Cível. Apelante: Geraldo Moreira Farias. - Apelados: Município de Timóteo e outros. Relatora: Desembargador: Elias Camilo. J. 01/02/2018. P. 27/02/2018b. Disponível em: <*https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0687.08.068818-1%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar*>. Acesso em: 10/05/2019.

BRUSCHI, Gilberto Gomes; GUIDONI FILHO, Antônio Carlos. Noções gerais sobre Ação Popular no direito brasileiro. In: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; Santos Filho, Ronaldo Fenelon. **Ação Popular: Aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS, 2006. capítulo 3, p.43-80.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 522-524.

CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA. **Manual para Elaboração e Apresentação dos Trabalhos Acadêmicos: padrão Newton Paiva.** Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <*https://www.newtonpaiva.br/system/file_centers/archives/000/000/175/original/MANUAL_BIBLIOTECA_NEWTON.pdf?1466508943*>. Acesso em 25/09/2018.

DANTAS, Paulo Roberto Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 467.

DIAS, Reinaldo. **Gestão pública:** aspectos atuais e perspectivas para atualização. São Paulo: Atlas, 2017. 56-73 p.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional** - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016. P. 449.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 52.

DI PIETRO, Maria Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p.1008.

GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Os males da corrupção e a Lei anticorrupção** (Apresentação de livro). In: PAULA, Núbia Elizabette de Jesus. Do Alcance Da Dissolução Compulsória Da Pessoa Jurídica Na Lei Anticorrupção. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

JUNIOR FERRAZ, Tercio Sampaio, SALOMÃO FILHO, Calixto, NUSDEO, Fabio (orgs.). **Poder econômico:** direito, pobreza, violência, corrupção. Barueri: Manole. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 11.ed.rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 776- 785.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.p. 1.333 -1.339.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernado; RAMALHO, Tatiany. **Lei Anticorrupção. Lei n. 12.846, de 1° de agosto de 2013.** São Paulo: Saraiva, 2015. p. 27-33.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 355-364.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 54.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p.461.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Pedro Vieira Mota. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 15.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 34ª edição. rev. e atual. São Paula: Atlas, 969 p 2018.

MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal Comentada.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. p.5.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional teoria, jurisprudência e questões.** 27 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2018. p. 355-364.

NAGIB FILHO, Slaibi. **Direito Constitucional.** 3 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009. p. 411-418.

NUNES, Elpidio Donizete. **Ações Constitucionais**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas. 2014. p. 238-261.

PAULA, Núbia Elizabette de Jesus. **Do Alcance Da Dissolução Compulsória Da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção: Um análise das relações intersistêmicas como alternativa para a efetivação do princípio da preservação da empresa.** 2017. 28-30. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, PUC Minas, Belo Horizonte, 2017.

PESTANA, Marcio. **Lei Anticorrupção.** Barueri: Manole, 2016. p. 1-18.

REMEDIO, José Antonio; LOPES, Thiago Henrique Teles. Improbidade administrativa: indevida concessão ou aplicação de benefício financeiro ou tributário inerente ao ISSQN. **Revista Eletrônica do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 35, p.75-87, maio - ago. 2018. Disponível em: <*http://npa.newtonpaiva.br/direito*>. Acesso em: 11/01/2019.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção Pública e Privada.** Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 39, 69-77, 81-84.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. **Corrupção e Improbidade: Críticas e Controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 39-44.