

A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A AÇÃO POPULAR COMO REMÉDIO CONSTITUCIONAL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SOLIDIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA

Bárbara Michele Morais Kunde e Daniéle Dornelles

Introdução

A corrupção é um fenômeno verificado a nível mundial. Ao contrário do que se poderia pensar, não é uma exclusividade dos países subdesenvolvidos, trata-se de um problema cultural, histórico e político, cujas facetas observam-se em todas as nações, basta que haja seres humanos de caráter desvirtuado na gestão dos bens públicos para contaminar as relações públicas e privadas que os envolvem.

Nesse jogo de interesses, verifica-se que a corrupção existe há séculos e sempre foi um problema global. E, nas últimas décadas, parece ter se intensificado, entretanto, a agilidade de comunicação é que a tornou um fenômeno amplamente conhecido e divulgado, demonstrando a lamentável realidade de seu corrosivo existir no bojo das sociedades.

Ao longo dos tempos tem-se verificado que a corrupção é tão mutante quanto são as relações humanas, encontrando capacidade de adaptação às circunstâncias de forma assombrosa. Muito embora a amplitude de ferramentas combativas e o esforço dos estudiosos para encontrar as limitações necessárias que estanquem os prejuízos morais, culturais, econômicos e políticos, os atos corruptivos adaptam-se às normas repressivas e encontram novos caminhos para sobreviver, em que pese o crescente combate e a ampla divulgação das informações apuradas.

A respeito dessa “transparência material e formal”, Rogério Gesta Leal preconiza:

A despeito dos aspectos positivos desta progressiva amplitude da transparência material e formal (há mais leis, tratados, convenções, pactos, sentenças judiciais e procedimentos administrativos que se ocupam do tema) que surge em torno da corrupção, gerando até reflexos sobre a opinião pública de massa, que resgata a capacidade de indignação quanto a isto, o que se afigura importante, isto tampouco dá conta da complexidade deste fenômeno.

A corrupção é, pois, fenômeno de alta complexidade e como tal deve ser observada, estudada e combatida, sendo remediada por instrumentos que assegurem a eficácia que a resiliência das patologias exige.

Nesse breve estudo, demonstrar-se-á que o ordenamento jurídico brasileiro traz como um dos instrumentos de combate à corrupção a ação popular, ferramenta à disposição do cidadão para buscar o combate de atos ímprobos cometidos no âmbito da Administração Pública.

Surgida no ano de 1965, a Lei Nº 4717 teve sua proposta legislativa fundamentada na necessidade de “reforçar o espírito cívico” e a “vigilância” dos cidadãos em geral, chamando-os a contribuir com a moral e a ética nas relações públicas e administrativas.

Em 1988 a lei uniu-se ao espírito do legislador constitucional e, mais uma vez, teve sua força normativa afirmada perante o ordenamento jurídico, conservando este instrumento processual para colaboração do cidadão na construção de um Estado moralizado, voltado à coletividade.

A corrupção no Brasil-breves apontamentos

Dada a sua multifacetariedade, a corrupção é um fenômeno de difícil definição. Em nome de variados interesses, são utilizadas as mais criativas práticas para a obtenção do resultado (individual) almejado, e os estudos apontam as diversas formas de exteriorização destas práticas.

Em termos conceituais, encontramos no *Dicionário de Política* a definição do termo corrupção:

designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual (sic). [...] A Corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima. [...] Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A Corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do

setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço.

Mas o que se pode perceber é que a corrupção não é algo restrito ao setor público, corrói igualmente o setor privado, transcendendo aspectos econômicos e jurídicos, tal como tem sido preponderantemente analisada no Ocidente, mas o que se conclui é que é possível diferenciar-se a corrupção provocada pelo setor público e pelo setor privado.

Entretanto, pelas regras mercadológicas, quando no âmbito do setor privado, a concorrência entre as empresas por si só exerce um controle natural, punindo a empresa envolvida. Por outro lado, quando a corrupção ocorre na esfera pública, a relação atinge alta carga de complexidade e irradia seus efeitos nocivos às várias áreas, irradiando seus efeitos nefastos a toda a sociedade.

Como as pessoas não são virtuosas o tempo inteiro e, em algum momento, seus interesses individuais irão sobressair, em algumas delas é natural que a individualidade prepondere mesmo em face da coisa pública, que deveria ser administrada em prol do coletivo, e então é que nos deparamos com a corrupção.

O desenvolvimento sólido no Brasil encontra graves obstáculos nesta endemia que é a corrupção, cujos agentes, cada vez mais, representam maior desafio de enfrentamento, dificultando a ampliação e legitimação da qualidade da democracia.

O uso do bem público para a realização de interesses privados é a corrupção. E, no dizer de Norberto Bobbio, quando ela chega ao conhecimento geral torna-se escândalo que nada mais é do que a corrupção que veio a público.

Por outro lado, não se pode dissociar a corrupção da moralidade, que estabelece um padrão de valores predominante em determinada sociedade em certa época. O agir moralizado é aquele que não contraria estes padrões vigentes nesse determinado momento histórico e político.

A moral, para ser realizada de modo autêntico, necessita da adesão dos cidadãos, que agirão de forma consciente demonstrando, assim, que aceitam o mandamento que obedecem. Ou seja, o próprio comando moral deve ser tal que instigue o indivíduo a defendê-lo diante de uma violação, mas para isso é importante que o indivíduo sinta-se parte desse contexto, e não mero expectador.

O princípio da moralidade administrativa passou a ter grande relevo a partir de sua consagração pela Constituição Federal (artigo 5, LXXIII, e 37, *caput*), que o

elevou à condição de princípio de observância obrigatória para toda a administração pública, direta ou indireta, em âmbito federal, estadual e municipal.

Em razão disso, o princípio da moralidade é uma das vertentes basilares da administração pública, que deve fundamentar seus atos no bem comum, procurando identificar, sempre, a finalidade pública através da apreciação dos motivos e do objeto que se pretende realizar ou se realizou com o ato.

Por se tratar de uma relação de confiança do próprio povo no Estado, a análise da moralidade dos atos administrativos vai além da decisão entre o que é legal e o que é ilegal, o conveniente e o inconveniente, abarca, necessariamente, o juízo do que é honesto e desonesto.

Portanto, quanto mais o administrador público afastar-se de suas convicções íntimas e se aproximar da ética existente no grupo social, calcada nas diretrizes constitucionais de se estabelecer um estado de direito que assegura uma vivência digna a todos, menos temerá a transparência e publicidade das decisões tomadas.

A título de exemplo, um cidadão poderia buscar a anulação de um ato administrativo em que a lei tenha sido cumprida, mas o ato em si estar eivado de imoralidade, contrariando, portanto, o princípio constitucional da moralidade administrativa, como no caso de se cumprir a lei com intuito de prejudicar alguém ou então beneficiar.

Por certo que se estará observando o princípio da legalidade, porém, tal princípio deve ser associado ao conteúdo moral, o que torna o ato materialmente comprometido porque colide frontalmente com o princípio da moralidade administrativa.

Entretanto, não basta apenas a modificação da máquina administrativa, a corrupção é, antes de tudo, um problema político que vai além da eficiência da máquina pública e encontra paragem na questão político-moral da coisa pública.

Esta relação cidadão-Estado, por pressupor a confiabilidade daquele neste, pode ser solidificada pelo incremento da transparência na gestão pública, que deve ser um dos objetivos essenciais da moderna administração pública. Esta transparência implica divulgar a milhões de brasileiros as ações governamentais levadas a cabo, permitindo que o cidadão bem informado participe mais consciente e ativamente dos processos decisórios, inclusive apontando possível falhas na administração, o que só contribui com o fortalecimento da democracia.

Rogério Gesta Leal, a respeito de importante tema, assim define:

Em verdade, já se percebe existir no Brasil há alguns anos novos ciclos participativos por parte da cidadania, gerando o que se tem chamado de fóruns híbridos e interativos entre instituições públi-

cas, privadas e movimentos ou representações sociais, levando o tema da corrupção para além das fronteiras burocráticas do Estado, ou de arranjos corporativos, em direção às instâncias mais deliberativas da Sociedade Civil como ator e protagonista histórico – e sujeito de direitos e obrigações–.

Ressalta Avritzer que Bobbio define a democracia como um conjunto de *regras do jogo* que organizam o *exercício do poder público em público*, contrapondo-se claramente à tirania, referida como a apropriação do espaço público por interesses essencialmente privados.

Por outro lado, o interesse público só se perfectibilizará quando for exercido de modo transparente e passível de ser publicamente fiscalizado, permitindo que o civismo seja exercido, impedindo que a democracia seja atingida pelos efeitos corrosivos dos interesses privados na gestão da coisa pública, evitando que os governantes ajam em segredo na direção de seus próprios interesses, ou se omitam quando devam agir contrariamente a eles.

Ao disponibilizar as informações sobre a gestão de seus atos, a Administração amplia o acesso do cidadão e dá maior visibilidade às ações executadas. Assim, o princípio da moralidade encontra concretização nos princípios da transparência, publicidade e impessoalidade, que passam a ser uma realidade no dia-a-dia da sociedade.

Como exemplo, podemos citar a Controladoria-Geral da União, que tem dado importantes passos na direção da plena transparência e publicidade dos atos da Administração Pública Federal, contribuindo, dessa forma, para o efetivo controle social da gestão pública.

Por esta razão é que foram desenvolvidas duas iniciativas pela Controladoria-Geral da União visando a transparência pública: o Portal da Transparência e as Páginas da Transparência Pública.

O Portal da Transparência, criado em 2004, disponibiliza informações sobre as contas do Governo Federal, envolvendo transferências para os estados, municípios e Distrito Federal, bem como despesas suportadas pelo Governo Federal e gastos com seus cartões de pagamentos. Estes mecanismos têm contribuído para a divulgação e circulação de informações mais fidedignas, permitindo que a população conheça os gastos realizados com o dinheiro público, aumentando seu poder de fiscalização dos atos públicos.

Além do Portal da Transparência, foram criadas, também, as Páginas da Transparência Pública, que trazem informações acerca de licitações e contratos, convênios firmados, diárias, passagens, execução orçamentária e financeira, etc., relativas a órgãos e entidades da administração federal.

Por meio destas ferramentas é que se pretende estimular o controle pela sociedade civil, constituindo-se este como fonte segura para uma futura ação popular, aliás, a disponibilização de tais informações encoraja o cidadão a defender o bem público exigindo a gestão com olhos de coisa pública.

No âmbito público, onde as virtudes da fraternidade e tolerância rareiam, preciso é aumentar o *custo da corrupção*, organizando instituições que assegurem o controle pelo cidadão ou que impeçam os governantes de esconder seus rastros. E prosseguem as autoras acerca da contribuição destas instituições no combate à corrupção em duas frentes:

- 1) Podem reforçar o princípio da virtude cívica, por meio da promoção de incentivos à participação política e de ferramentas que facultem a interação entre arenas participativas e representativas, diminuindo a assimetria informacional entre representantes e representados;
- 2) Podem ser dissuasórias relativamente à prática da corrupção, através da organização de mecanismos que aumentem a publicidade dos atos e das omissões dos governantes ou através da efetivação de instrumentos de punição que tornem proibitivos os *custos* da corrupção e incertos os seus *benefícios*.

Quando as informações são facilmente encontradas, a confiança do cidadão em seus gestores aumenta, o que contribui para a solidificação da democracia. Vale lembrar, ainda, que o Conselho de Transparência Pública é composto por dez entes públicos que representam os interesses de vários segmentos da sociedade civil, destacando-se o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União. Além disso, dez entidades da sociedade civil, dentre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Transparência Brasil e o Instituto Ethos. O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

O fato de a corrupção ser um fenômeno global, intensificado na década de 1990, notadamente em virtude das crises econômicas que fomentaram os

comportamentos corruptivos, é que, também em âmbito internacional, verificou-se a necessidade de se constituírem mecanismos efetivos de combate, porque “é curioso que os focos mais reincidentes de corrupção se assemelham em nível internacional”.

Ponderações axiológico-humanistas tais como fraternidade, solidariedade, tolerância, devem ser inseridas nas práticas cotidianas, daí porque Leal assevera:

Assim é que os Estados estão colaborando mais entre si, desenvolvendo ações integradas de prevenção, investigação e persecução de atos corruptivos, prestando mútua assistência –até por conta daqueles tratados e convenções internacionais–, o que facilita o intercâmbio de experiências, evidências, informações e até operações consorciadas para extradição de corruptos, observando-se a diretriz clara de que eles devem também fomentar a participação social no ponto.

Em que pese a grande capacidade de adaptação das práticas corruptivas aos mecanismos que as combatem, percebe-se que globalmente já se estabelecem condutas convergentes para a correção das mesmas e sua possível erradicação, futura, e possível.

A Lei de Ação Popular

Por tudo quanto tem-se visto até aqui, a corrupção revela-se como uma ação nociva, mormente quando sua incidência se dá no setor público, pois além de todos os males como a quebra da confiança no ente estatal e agente público, a desestruturação da democracia e a paulatina apatia dos cidadãos em face dos acontecimentos e escândalos noticiados, verifica-se, ainda, que as obrigações sociais assumidas pelo Estado também restam comprometidas.

A legitimidade do poder atribuído ao agente público se consolida com a sua eficiência em atender aos padrões tidos como valores morais essenciais na sociedade, indo ao encontro dos anseios sociais.

Se o parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal preceitua que todo o poder emana do povo, e o agente público é seu representante, deve ele pautar-se pela observância dos princípios constitucionais. A corrupção é, pois, a quebra da relação cidadão/agente público que, por sua vez, teria já rompido

seu vínculo com o texto constitucional, tornando inaceitável sua conduta não somente pela ilegalidade, mas pela afronta à Lei Maior.

Muito embora a Lei de Ação Popular tenha sido criada no ano de 1965, quase vinte anos depois foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conserva-se como uma ferramenta de apoio relevante na busca do Estado “Democrático” e de “Direito”, cuja preocupação precípua é o povo, calcada em princípios que incorporaram altas cargas sociais.

Porém, não basta a afirmação destes direitos constitucionais, é fundamental que haja gestores públicos que efetivamente se ocupem com estes objetivos e busquem a sua concretização, ou seja, que desempenhem a função pública travestida de um poder/dever de agente público. Neste sentido, o poder de que investido decorre do seu dever de atender ao interesse comum, cumprindo esta finalidade legal de cunho coletivo.

Logo, o poder de atuação do agente público está, necessariamente, vinculado a esta finalidade pública de bem realizar a gestão dos recursos e bens que à coletividade pertencem, agindo em benefício comum e não em prol de si mesmo. Deste objetivo não pode o agente público jamais se afastar.

O povo, portanto, é o destinatário do bem gerir, o que significa dizer que a busca do bem-estar social é o objetivo precípua, sendo totalmente vedada a satisfação de interesses pessoais, o que importaria a subversão total de valores.

A Ação Popular como instrumento constitucional de participação efetiva na democracia

Como já visto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5, inciso LXXIII, assegura a ação popular, atribuindo ao cidadão importante ferramenta de controle de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos aos patrimônios federal, estadual ou municipal, ou ao patrimônio de autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas que recebem auxílio pecuniário do poder público, possibilitando a invalidação dos mesmos. Por essa razão, pode-se afirmar que este importante meio constitucional não tutela interesses individuais próprios, mas sim os inerentes à comunidade.

Como primeiro requisito, ao cidadão eleitor compete a iniciativa da ação popular. Para que haja esta possibilidade de ação é necessário, também, que o ato que se busca invalidar seja contrário ao Direito, seja por infringir normas legais que explicitamente regem as condutas, seja por violação a princípios

gerais que norteiam a administração pública. A partir daí é importante analisar que a lesividade do ato deve estar presente, seja de forma efetiva ou por presunção legal contida na norma.

Importante ressaltar que a violação pode atingir princípios gerais, inclusive no que tange à omissão do Estado. Ocorrendo isso, pode-se ajuizar ação popular com a finalidade de obrigar a administração pública a praticar o ato que negligencia.

Como a ação popular envolve atividade administrativa lesiva ao patrimônio público e busca defender os interesses da comunidade, sua finalidade é, além de repressiva, também preventiva.

De forma preventiva, a ação será ajuizada para evitar que os resultados danosos se concretizem, atendendo, assim, a sua finalidade precípua, pois que muito vale evitar o dano iminente do que buscar a sua reparação, já que muitas vezes esta reparação se torna insuficiente quando observada apenas do ponto de vista pecuniário.

Quanto ao ponto de vista moral, a ação preventiva traz uma grande vantagem: evita que a confiança seja minada, constituindo-se em exemplo para todos os membros da sociedade, chamando-os à defesa dos direitos coletivos de que são titulares. Quando o indivíduo assume a iniciativa de defender direitos coletivos agrega valores de solidariedade e fraternidade ao grupo social, resgata a ideia de união na defesa de direitos comuns, alerta os demais de que é possível agir e que este agir alcança resultados positivos. Ou seja, contribui para a solidificação dos laços comunitários, contagiando os demais a serem também fiscais do patrimônio público, legitimando a sua titularidade e incentivando a participação nos processos decisórios.

Além disso, é possível também que atos administrativos futuros sejam moralizados, quer dizer, o gestor, percebendo que seus atos despertam a atenção dos cidadãos e que poderão gerar, a qualquer momento, a intervenção do povo na administração, diminui seu poder de violar o patrimônio econômico, administrativo, cultural, ambiental da comunidade.

Justamente por trazer em seu bojo o espírito de que a coisa pública é patrimônio do povo, é que a ação popular vem a ser uma forma de garantia da participação democrática na vida pública, que a todos diz respeito.

A ação popular é, também, uma forma de assegurar que os direitos fundamentais sejam cumpridos, pois a persecução da concretude da Lei Máxima, tendo como pressuposto central a busca do ideal de Justiça e igualdade entre todos para que possam gozar uma vida digna, inclusive em ambiente administrativo digno, é objetivo primordial.

Nesse sentido, o Estado de Direito, pois, transcende o sentido meramente formal como um “governo das leis”, e “os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa do poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional”.

Se a corrupção é um fenômeno político, não pode ser tratada sob o ponto de vista individual, a sua existência gera inúmeros problemas de cunho social, cultural, político, econômico, tanto para a coletividade quanto para o indivíduo, daí porque munir o cidadão de instrumento de fiscalização e correção dos atos administrativos.

Outra grande vantagem desta ferramenta constitucional é que se evitam entraves à consecução dos direitos inerentes ao Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos, entre outros, a soberania, cidadania, a dignidade da pessoa humana, visando assegurar a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna.

A perseguição deste Estado Social exigiu uma nova forma de governabilidade, repensada para a busca de um país mais livre, solidário e democrático.

A democracia “com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (...) foi implantada em nosso país, com um fim bem específico, melhorar, em muito, as condições sociais, econômicas, culturais e políticas da sociedade brasileira”.

A democracia, nesta fase neoconstitucional, vai muito além do exercício do sufrágio. Tanto o Estado quanto a sociedade necessitam ser democratizados, ou seja, ter as responsabilidades compartilhadas, já que o objetivo é justamente de preponderarem os valores sociais.

Rogério Gesta Leal, a respeito desta gestão pública compartilhada, assevera: *A par do que sustentamos até agora, 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 o seu espaço e tempo, e fazem com que se sintam diferentes, os que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades.*

Significa que a crença de que as oportunidades de participação efetiva no processo de tomada de decisões vale a pena, e tais redundarão numa participação maior, alimentando este ciclo fiscalizatório que, aos poucos, irá impor limites

morais ao agir, pois o agente/gestor público terá a certeza de que está sendo observado e mais, não terá seus atos aceitos passivamente. Além disso, o fato de o cidadão participar das decisões confere maior força vinculativa às decisões que devem ser obedecidas.

Logo, a responsabilização patrimonial dos agentes não é o cerne da questão, ficando a cargo de uma eventual ação civil pública. Porém, nem por isso deve a iniciativa ser mitigada, em que pese, infelizmente, nossa cultura não aceite muito bem o fato de apenas desconstituir um ato sem que o agente seja também economicamente punido, notadamente quando o tema versa sobre corrupção, comumente analisada do ponto de vista monetário.

A apatia da participação popular provém de uma cultura de falta de confiança nas instituições legitimadas a fiscalizar. Cultivamos, ainda, uma concepção criminalizadora: somente leis penais terão caráter repressivo suficiente, desacreditando, por isso, as ações preventivas, dentre elas, a fiscalização dos atos públicos e a possibilidade de sua anulação.

Nesta indiferença descrente clama-se a edição de leis cada vez mais severas que outorguem ao Ministério Público, Tribunais de Contas, e outros, o poder persecutório e, provocando o Judiciário, aplicar penas que, esperançosamente, deseja-se serem suficientes para conscientizar o corrupto de que seu ato é passível de penalização. Caso isso fosse realmente suficiente e gerasse os resultados educativos necessários à erradicação da corrupção, o Brasil não registraria altos índices dela.

Evidente que a consequência econômica é importante, mas a desconstituição do ato é algo muito sério porque fará com que estanque a sangria da corrupção que sempre viola direitos fundamentais, principalmente porque desloca o foco das atuações estatais do coletivo para o interesse individual, desconsiderando direitos que propiciam um viver digno aos cidadãos.

O fato de, em tese, os efeitos patrimoniais não serem o resultado da ação popular, deve-se ter em mente que a finalidade é justamente a proteção ao patrimônio público com a observância da legalidade somada à ética, evitando-se um grande mal: a ilegalidade ou lesividade do ato perpetrado. Não se trata, pois, de punir, e sim de coibir que atos lesivos futuros se materializem pela certeza da impunidade das ações atuais, estancando o ciclo de retroalimentação da corrupção.

Na medida em que a prevenção se consolida, os valores ético-morais vão se sedimentando. O autor da ação popular é, pois, um grande colaborador so-

cial, pois sua iniciativa na ação revela uma preocupação movida pela solidariedade no sentido de reprimir a imoralidade, revelando um valor educativo e cívico através do real interesse em estar presente nos processos de decisões, expressando seu juízo em assuntos de seu interesse para evitar que o poder público, que delegou, não seja nocivo aos seus próprios interesses.

Então, se a cooperação se dá com maior ênfase quando o povo divide o peso das decisões públicas administrativas, esta consciência, paulatinamente, irá aumentar o interesse do cidadão em fiscalizar os atos públicos e, diante da constatação de alguma lesão, lançar mão da ação popular para obter a anulação do ato. Quanto mais o cidadão sentir-se parte integrante dos processos decisórios, menos delegará a outros órgãos ou entes o dever de fiscalizar, como ainda ocorre em relação ao Ministério Público e a Ação Civil Pública, por exemplo.

É imprescindível, pois, romper com a concepção tradicional de democracia que é o voto, a eleição, fruto de uma cultura centralizadora, associada à passividade cívica, que obsta à administração com responsabilidade compartilhada, no dizer de Rogério Gesta Leal.

Conclusão

O fato de a corrupção alcançar níveis de patologia demonstra a gravidade das ações perpetradas por este indivíduo que, com sua conduta imoral e ilícita, atinge um número indeterminado de pessoas, quer seja em seus direitos individuais, quer seja prejudicando investimentos em áreas sociais de importância fundamental no desenvolvimento do estado, como por exemplo, educação, saúde, segurança pública, etc.

É, portanto, patente a conclusão de que a corrupção acarreta a redução da qualidade de vida da população e que compromete a efetividade do Estado Democrático de Direito, que deve primar pela participação de todos os indivíduos nas relações de poder, permitindo a tomada de decisão, transformando o direito estritamente escrito em diretrizes mais bem aceitas devido à interlocução entre todos os interessados.

A corrupção revela-se como uma ação funesta, pois além da quebra da confiança no ente estatal e agente público, a desestruturação da democracia e a paulatina apatia dos cidadãos em face dos constantes escândalos, ocasiona, ainda, o comprometimento das obrigações sociais assumidas pelo Estado, limitando-as ao plano das promessas.

Dentre várias ferramentas disponíveis em nosso ordenamento jurídico, a Ação Popular é um mecanismo eficaz de controle dos atos administrativos que lesem o patrimônio público, prerrogativa constitucional à disposição do cidadão que procure defender o bem coletivo, compartilhando o poder de administrar os recursos e patrimônio público para satisfazer o interesse coletivo.

A ação popular, pois, é um meio no qual o cidadão buscará contribuir com a concretização da administração moralizada do bem público, pois que o princípio da moralidade administrativa, com sua previsão no artigo 5, LXXIII, e 37, *caput*, da Constituição, é de observância obrigatória para toda a administração pública, direta ou indireta, em âmbito federal, estadual e municipal.

Em razão disso, deve a administração fundamentar seus atos no bem comum, procurando identificar, sempre, a finalidade pública através da apreciação dos motivos e do objeto que se pretende realizar ou se realizou com o ato, e quando não verificado tal interesse, incumbe ao cidadão agir.

Portanto, quanto mais as convicções íntimas forem relegadas ao plano secundário, mais presente estará a ética, constatada pela transparência e publicidade dos atos administrativos.

A medida que a sociedade civil se fortalece na busca da moralização da administração pública, o seu poder de decisão sobre o gerenciamento das ações da administração pública aumenta, criando vínculos entre os componentes do tecido social que solidificarão, cada vez mais, o ideal de justiça travestido do poder despersonalizado.

Como o Estado não tem conseguido resolver o problema da corrupção, é primordial que a sociedade contribua com o poder de que é investida, pois muito além de aguardar que o Estado ou outros órgãos governamentais ajam em seu nome, deve ir ao encontro deste ideal, que permeia a existência de todos. Somente assim a sociedade civil evitará a crise falencial do modelo de administração, o Estado perde sua legitimidade quando se mostra incapaz de resolver os conflitos existentes, ou sua legitimidade se torna um problema, pois a incapacidade estará presente mesmo quando está autorizado a agir.

E justamente quando esta incapacidade de resolver o problema da corrupção se torna ainda mais palpável, é que o cidadão deve responder à sociedade através de seu dever cívico de participar dos processos decisórios e, numa segundo momento, opinar sobre o modo de administrar, destinar recursos, gerir verbas, fazer investimentos, tudo em prol de uma sociedade

que busca a igualdade entre todos os seus componentes, assegurando-lhes direitos mínimos para atender ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Há uma grande mobilização neste sentido, primeiramente por órgãos como a Controladoria-Geral da União, que tem contribuído de forma contundente na investigação desta patologia que é a corrupção, e outras ferramentas que demonstrem a transparência da aplicação dos recursos públicos. Porém, é insuficiente que estas informações estejam á disposição, a sociedade civil deve utilizá-las como gatilho na exigência do bem gerir do administrador/gestor público.

É imprescindível que abandonemos a cultura de aguardar pelo Estado a solução dos problemas que afligem a população como um todo, é fundamental que reconheçamos a superação do velho modelo do sufrágio como meio de bem administrar o patrimônio público.

¿De que basta a informação se nenhuma atitude concreta é tomada? A inter-relação entre o público e o privado deve tanto ocorrer por iniciativa do Estado, quanto do cidadão, porém, não é o que se tem verificado, notadamente quando se fala em ação popular, perdendo a sociedade, pois deixará de influenciar a gestão dos recursos.

Cabe mencionar, pois, que muito embora a população esteja mais consciente, ainda necessita de maior expressividade para vencer a sua apatia. A transparência administrativa faz com que deixe de ser um mero expectador ou destinatário passivo das decisões para se tornar um colaborador na tomada compartilhada de decisões. Estas, por sua vez, se tornarão mais efetivas, justas e transparentes, dificultando, em muito, o benefício pessoal, já que há um número muito maior de pessoas que opinam e decidem.

Conclui-se que o autor da ação popular é, pois, um grande colaborador social, pois sua iniciativa movimenta-se pela solidariedade revertida em prol do grupo, revelando um real interesse em estar presente nos processos de decisões, expressando seu juízo em assuntos de seu interesse para evitar que o poder público, que delegou, não seja nocivo aos seus próprios interesses.

Constata-se, portanto, que ao dividir o peso das decisões públicas administrativas a conscientização do cidadão quanto à importância de seu papel irá aumentar e, diante da constatação de alguma lesão, lançar mão da ação popular para obter a anulação do ato. Quanto mais o cidadão sentir-se parte integrante dos processos decisórios, menos delegará a outros órgãos ou entes o dever de fiscalizar, como ainda ocorre em relação ao Ministério Público e a Ação Civil Pública, por exemplo.

Nesse passo, o resultado pode ser a erradicação da corrupção, mas resultará, por certo, em políticas públicas mais eficientes, voltadas à inclusão social resultante da articulação entre os interesses públicos e privados.

A prerrogativa constitucional está à disposição, a sociedade valer-se-á realmente dela? Busca-se o equilíbrio entre o interesse público e o privado, sempre voltado à primazia da coletividade, não olvidando que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

Cumprir o dever de fiscalizar os atos públicos é, sem dúvida alguma, ser solidário. Todavia, a sociedade civil deve estar disposta tanto a exercer os direitos assegurados, bem como a observar os deveres, contribuindo para a transformação do meio em que vive.

Bibliografia

Anastasia, Fátima; Santana, Luciana (2012). “Sistema político”. In: Avritzer, Leonardo; Bignotto, Newton; Guimarães, Juarez; Starling, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte, UFMG.

Avritzer, Leonardo; Bignotto, Newton; Guimarães, Juarez; Starling, Heloísa Maria Murgel (Org.) (2012). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte, UFMG.

Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando (Org.) (2011). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Barroso, Luis Roberto (2007). “Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional do Brasil)”. In: Souza Neto, C. P. de; Sarmento, Daniel. (Orgs.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.

Brasil. Lei N° 4717/65, de 29 de junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm]. Acesso em: 10/07/2014.

Cassol, Sabrina; Sturza, Janaína Machado (2010). “O fortalecimento da cidadania frente à crise do Estado: democracia participativa como uma solução alternativa”. In: Costa, Marli Marlene; Sturza, Janaína Machado; Cassol, Sabrina (Orgs.). *Direito, Cidadania e Políticas Públicas V*. Curitiba, Multideia.

Costa, H. P. (2005). *Corrupção e improbidade administrativa*. In: Revista do Ministério Público: Alagoas, N° 15, jan.-/jun. Disponível em: [<http://>

www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf. Acesso em: 06/07/2014.

Guimarães, Juarez (2011). “Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal”. In: *Sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Leal, R. G.; Reck, J. R. (2004). “Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos”. In: Leal, R. G.; Reis, J. R. (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. T. 4. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

Leal, R. G.; Reck, J. R. (2006). *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre, Livraria do Advogado.

Leal, R. G.; Reck, J. R. (2013). *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul/RS, EDUNISC.

Mello, Celso Antônio Bandeira de (2012). *Curso de Direito Administrativo*. (29ª ed.). São Paulo, Malheiros Editores.

Sarlet, Ingo Wolfgang (2007). *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. (8ª ed.). Porto Alegre, Livraria do Advogado.