



A AÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE VIGÍLIA AO LIMPE NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE POPULAR ACTION AS AN INSTRUMENT OF VIGIL TO LIMPE IN THE ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Thaís Araújo Dias¹; Francisco José Leal de Vasconcelos²

RESUMO

A Ação Popular como instrumento legítimo de condão de efetivação da participação popular na atuação cidadã visa assegurar os princípios da Administração Pública num Estado Democrático de Direito. Este artigo tem como objetivo analisar a ação popular como instrumento de participação social frente ao controle das atividades da Administração Pública. Trata-se de um ensaio teórico, com fulcro na literatura corrente, doutrinas jurídicas e atos normativos. Elucida-se que a Ação Popular é instrumento constitucional de participação social está sustentado nas bases teóricas da democracia direta, da democracia participativa e da participação social. Os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, são passíveis de ação popular, tendo esta o propósito de resguardar a responsabilidade e dever ético dos gestores públicos, não sendo admissíveis atos que lesam o patrimônio público e que não tenham em sua centralidade a consecução dos direitos fundamentais dos cidadãos. Conclui-se que este tipo de instrumento de vigília dos princípios da Administração Pública, embora ancorado legalmente, não tem sido acionado com frequência. Ademais, a eficiência, efetividade e ética na gestão pública por meio da adoção rigorosa de mecanismos de transparência com fulcro em seus princípios têm sido um desafio.

Palavras-chave: Ação Popular, Administração Pública, Princípios da Administração Pública.

ABSTRACT

The Popular Action as a legitimate instrument of capacity of implement of popular participation in citizen action aims to ensure the principles of Public Administration in a Democratic State of Law. This article aims to analyze popular action as an instrument of social participation in the face of control of Public Administration activities. It is a theoretical essay, reasoned on current literature, legal doctrines and normative acts. Clarify that Popular Action is a constitutional instrument of social participation and is based on the theoretical bases of direct democracy, participatory democracy and social participation. And that the principles of public administration: legality, impersonality, morality, publicity and efficiency are subject to popular action, which has the purpose of safeguarding the responsibility and ethical duty of public managers, not being admissible acts that damage the public heritage and that the not have in their centrality the achievement of the fundamental rights of citizens. It is concluded that this type of vigilance instrument of the principles of public administration, although legally reasoned, has not been frequently triggered. Moreover, efficiency, effectiveness and ethics in public management through the rigorous adoption of transparency mechanisms based on its principles has been a challenge.

Recebido em: 16 out 2019

Aprovado em: 17 dez 2019

Keywords: Popular action, Public administration, Principles of Public Administration.

¹ Advogada. Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap). Fortaleza, Ceará, Brasil. E-mail: thais_araujo_dias@hotmail.com

² Advogado. Mestre em Saúde da Família pela Rede Nordeste de Formação em Saúde da Família (RENASF), Nucleadora UVA. Especialista em Gestão do SUS. Sobral, Ceará, Brasil. E-mail: zezeleal@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Em Estados Modernos de Direito, o povo é o titular de todo patrimônio público material e imaterial. Desdobra-se desta máxima que, em um Estado Democrático, em um sistema republicano, as decisões serão tomadas pelos cidadãos, direta ou indiretamente. Reconhecendo que na Democracia Representativa não há supressão de participação do povo diante de atos administrativos de seu governo e reconhecendo ainda a crise de legitimidade pela qual este regime passa, entende-se que somente por meio da participação da sociedade será possível garantir que o fim mediato de todo ato administrativo seja o interesse público e que haja eficácia nos atos administrativos dos gestores públicos.

A Constituição Brasileira de 1988 define, embora poucos, mas significativos instrumentos democráticos para a efetiva participação popular na formação de um Estado Democrático de Direito. Grafa, explicitamente, em seu texto que o Controle Popular se constitui instrumento legal e positivo no ordenamento jurídico brasileiro, ao anunciar no Artigo 1º, parágrafo único que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (BRASIL, 1988). O exercício direto do poder do povo pode ser efetivado por meio da participação social, inclusive sobre o *modus operandi* da gestão pública.

A consagração constitucional de instrumentos de defesa de interesses da coletividade na busca de interesses legítimos e universais constitui-se medida protetiva da res publica, alcançada por meio da tutela judiciária sobre o poder público, podendo ser invocada por qualquer cidadão na busca de amparar interesses coletivos.

Deste modo, com vistas à garantia do princípio da participação social no controle de atos administrativos é que foram estabelecidos mecanismos de controle. Para Meirelles (2013), mecanismos de controle dizem respeito ao conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece para que os três poderes e o povo possam exercer a fiscalização, a orientação e a revisão administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do poder.

O controle sobre os atos administrativos pode ser externo, interno ou popular. Para o objeto que se delinea neste ensaio, delimitar-se-á o estudo ao controle administrativo pelo controle popular. Por este, entende-se o controle dos atos praticados pela administração pública, por parte do administrado. Revela o poder-dever da sociedade como decorrência direta do princípio da indisponibilidade do interesse público.

Dentre os dispositivos do controle popular tem-se a *actio populares* (ação popular). Esta se constitui em uma das mais antigas formas de participação dos cidadãos na administração pública e na defesa da sociedade. Tem previsão constitucional, sendo regulada pela Lei n. 4.717, de 1965 (BRASIL, 1965).

Como instrumento de cidadania, a ação popular efetiva a participação social e a materializa como direito político fundamental. Não se configura uma participação direta do cidadão nos espaços de ação e de decisão da administração pública, mas se revela como uma estratégia de atuação orientada a fiscalizar e controlar atos administrativos praticados pelos governantes, que fujam dos limites estabelecidos pela lei e pelos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE), portanto, atos lesivos que imputem danos à sociedade, ao patrimônio público, ao erário e à moralidade administrativa.

Considerando, pelo exposto, que a Ação Popular se constitui efetivo instrumento processual constitucional de defesa do patrimônio público e da moral administrativa e, mediante uma realidade fática permeada por uma crise (real ou intencional) de descrédito da população frente às instituições públicas, circunscrita a um contexto de denúncias de corrupção praticada pelos gestores públicos, a questão principal a ser respondida é: Como se expressa a participação social como exercício de cidadania na observância dos princípios da Administração Pública, (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)?

Para responder essa indagação, este ensaio se assentará no pressuposto de que o instituto da Ação Popular é instrumento constitucional e infraconstitucional de participação social como direito humano no controle da Administração Pública.

Partindo-se do exposto, desenvolveu-se um ensaio teórico que visa analisar a ação popular

como instrumento de participação social frente ao controle das atividades da Administração Pública.

Estudo analítico-reflexivo do tipo Ensaio Teórico. Esta modalidade de estudo tem a intencionalidade de compreender uma dada realidade, por meio da articulação de conceitos e epísteme de ideias, interpretação e posicionamento dos autores num diálogo que produza uma síntese teórico-política. Este ensaio foi desenvolvido com fulcro na literatura corrente, doutrinas jurídicas e atos normativos.

Democracia direta, democracia participativa e participação social: ancoragem para a ação popular

O objeto analítico deste ensaio - Ação popular como instrumento de participação social diante dos atos da administração pública - requer análise de marcos conceituais nos quais o objeto se ancora. Para tal, elegeram-se os conceitos de Democracia Direta, Democracia Participativa e Participação Social como substrato para análise do instrumento Ação Popular.

A construção da democracia se confunde com o sistema democrático ateniense. Importante ressaltar que a percepção “do que é democracia” deve ser observada de acordo com o contexto histórico e outros elementos fundante e influenciadores de uma sociedade. Embora a Democracia Direta - que remete à democracia clássica - possua seu berço e construção grega, caracteriza-se como um sistema paradoxal pois, ao mesmo tempo em que há a prevaência da virtude cívica e permitia o diálogo direto entre os cidadãos sobre os interesses comuns, também não eram todos caracterizados como cidadãos, havia a exclusão da maioria dos setores populacionais (NÁRDIZ, 2010).

A eclosão de ideias em prol de liberdades individuais, no século XVI, é basilar para a formação do pensamento democrático liberal liderado por John Locke, em especial, no século XVII. É por meio da proposição da perspectiva do contrato social que o autor inglês depreende ser o elemento fundante da sociedade em seu Estado Natural - e do referido contrato - a liberdade, enquanto bem imaterial, e a propriedade privada, enquanto bem material (LOCKE, 1997). No âmbito da discussão democrática, o pensamento

lockeano em prol da defesa das liberdades negativas e da participação popular através da escolha de representantes é compreendido como expoente pensador da Democracia Representativa.

Locke e Rousseau destacam-se entre os pensadores da Teoria Política Moderna, apresentação visões distintas da organização democrática pautadas nas, também divergentes, perspectivas contratualistas de fundação social. Diferentemente de John Locke, Jean Jacques Rousseau é o teórico basilar do pensamento político no que concerne a democracia direta, também denominada de democracia participativa. O pensamento roussauniano pauta-se na impossibilidade de envio ou alienação da soberania popular para um determinado indivíduo ou contingente de indivíduos. Somente por meio da efetiva participação popular é que o governo será destinado a estes, pois, o contrato social é que o povo se faz povo (ROUSSEAU, 1997). Aplicar-se-á este pensamento de Rousseau ao uso do instituto da ação popular como instrumento de não dominação do povo ao Estado, em particular, aos agentes da administração pública?

O questionamento apresentado perpassa o âmbito da administração pública e adentra nas reflexões sobre a teoria democrática contemporânea. Norberto Bobbio (2000), ao realizar estudos e análises sobre democracia, compreende que a existência de uma democracia direta no seu real sentido - o indivíduo participando diretamente das deliberações - exige a inexistência intermediários entre os deliberantes e essas deliberações.

Contudo, Norberto Bobbio esclarece:

Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um contínuum de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente (BOBBIO, 1986, p. 52).

Deste dilema, sobressaem linhas de fugas no intento de superar limitações da democracia representativa, tendo a proposta de uma democracia participativa como mecanismo de ampliação da participação social. Boaventura nos fala que:

Em tempos recentes [] a democracia participativa, tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade (SANTOS, 2002, p. 32).

Marcos conceituais e legais do Instituto da ação popular

A Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura a todos a participação direta na vida política do Estado. É expresso em seu Artigo 21 que: “Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu País diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948).

Considerando que o exercício da participação do cidadão é assegurado como direito humano, tornar-se incontestável sua legalidade. De todo modo admite-se que nem todo cidadão é reconhecedor de seus direitos. Outros, os reconhecem, mas não o põem em prática.

Parte-se do reconhecimento da participação popular como direito humano e da existência de mecanismos legais de exercício de cidadania num contexto de um País regido por uma democracia, com aspecto sui generis, contendo elementos participativos e representativos - o Brasil, com fulcro no artigo 10 da Carta Magna.

No que concerne aos meios de democracia participativa, o ordenamento jurídico brasileiro investe o cidadão de poder para atuar frente ao controle administrativo. No entanto, vivencia-se um contexto de denúncias de corrupção e lesão à coisa pública, as quais têm contribuído para uma instabilidade política e econômica no país. Tais fatos conduzem a uma reflexão sobre a efetiva participação do povo brasileiro frente às ações dos administradores públicos, particularmente com ações coletivas que objetivam alcançar resultados

de dimensão coletiva e não subjetiva. Dentre estas tem-se constitucionalmente expresso, o instituto da ação popular, aplicável a casos em que se suponha haver lesividade da moral administrativa, dos bens públicos e do patrimônio ambiental e cultural.

Para Alves e Martins (2011), a ação popular reveste o cidadão de legitimidade de manifestação direta da soberania popular na vida pública. É, pois, uma expressão de poder político e social. Ainda que pouco difundido, este instrumento democrático tem função típica no controle da Administração Pública, assegurando que esta seja regida pela legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade de seus atos.

O termo Ação Popular, no Brasil, se deu pela primeira vez na Constituição de 1824, embora apresentando caráter disciplinar ou penal. O estabelecimento de conceitos congêneres aos que entendemos atualmente, com base na Constituição de 1988, ocorreu na Constituição de 1934.

Registra-se que os cidadãos são os legítimos propositores da ação popular, também chamada de legitimidade ativa. A Constituição brasileira de 1988 utiliza o termo cidadão para designar qualquer indivíduo brasileiro nato ou naturalizado, em pleno gozo dos direitos políticos, sendo tal prova dada por meio do título de eleitor ou documento correspondente (art. 1º, § 3º, CRFB) (BRASIL, 1988).

Conforme o art. 6º da lei 4717/65:

“A ação [popular] será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo”.

Mancuso (2001) assevera que, para cabimento da Ação Popular, basta que o ato do agente público seja contrário às normas específicas que regem a prática pública ou que se desvie dos princípios que regem a administração pública, sendo dispensável a demonstração do prejuízo financeiro, uma vez que a norma constitucional expressa no Art. 5º inclui, além de danos materiais à entidade pública, danos ao patrimônio moral, cultural e histórico.

José Afonso da Silva (2014) conceitua a Ação Popular como um instituto processual civil de garantia político-constitucional em defesa do interesse coletivo. Considera-a, portanto, uma ação judicial, visto que esta é provocada para o controle jurisdicional corretivo de atos lesivos à Administração Pública, conforme prescrito no Art. 50, inciso LXXIII, da Constituição Federal.

Como instrumento de garantia da oportunidade de qualquer cidadão fiscalizar atos praticados pelos governantes, a ação popular deve ter como intuito salvaguardar o interesse público. Para o então Ministro Luiz Fux (STJ, 2007), fazendo referência a Hely Lopes Meirelles:

“A ação popular é instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros, por isso que, através da mesma não se amparam direitos individuais próprios, mas antes interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato [da] ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga” (STJ, 2007, p. 9).

Uma vez reconhecida a principiologia constitucional do direito à participação e o instituto da ação popular como significativo instrumento de cidadania na proteção e fiscalização dos interesses de uma coletividade, recorre-se aos princípios da Administração Pública no intuito de salvaguardá-los.

Os princípios, na ciência jurídica, assumem a responsabilidade de organizar o sistema e se constituir conexão entre o conhecimento jurídico e os resultados obtidos; portanto, configuram-se como base axiológica e estruturante para criação, aplicação ou interpretação da norma (BOTELHO, 2000).

A administração pública com fulcro em seus princípios

Os já referidos princípios da Administração Pública Brasileira expressos na Constituição Cidadã, em seu Art.37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, têm função

de diretrizes superiores do sistema e se vinculam à atuação do administrador público (BRASIL, 1988).

A legalidade é referida por Da Silva (2014) como princípio essencial a todo Estado de Direito e basilar à democracia. O Art. 5o, II, da Constituição Brasileira registra que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, tal conceito de legalidade se aplica aos particulares, mas não no que concerne à administração pública (BRASIL, 1988).

No âmbito da Administração Pública, a legalidade está positivada no Art. 37, caput, da Constituição Federal e, segundo o doutrinador antes mencionado, significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, não se desvinculando das exigências do bem comum, sob pena de responder disciplinar, civil e penalmente, de acordo com o caso concreto.

Há entre doutrinadores tensões sobre os limites e correspondências entre os princípios da legalidade e da moralidade. Sobre esta questão, Márcio Cammarosano (2006) asseverou que estes dois princípios são indissociáveis, quando considerando legalidade como a qualidade do que está conforme ou compatível com a ordem jurídica, e não apenas com a lei em sentido estrito.

A moralidade como princípio da Administração Pública, prescrita pela primeira vez na Constituição Cidadã de 1988, tem sido objeto de imprecisão jurídica. Mancuso (2001) assevera que esta se difere da moralidade comum, visto que ultrapassa a diferença entre o dualismo bem e mal. Apregoa regras para uma efetiva função administrativa.

Reconhece-se que, para alguns autores Mendes e Branco (2016), Di Pietro (2014), Mancuso (2001), o princípio da moralidade apresenta certa imprecisão conceitual.

Mancuso (2001) atribui tal imprecisão ao fato de a moralidade administrativa situar-se na zona fronteira entre o Direito e a Moral. Para Di Pietro (2014) esta ocorre porque o princípio da moralidade está vinculado ao princípio da legalidade, uma vez que a distinção estaria localizada no binômio licitude/honestidade, já que nem tudo que é legal se configura como honesto. Desta forma, sempre que atos do administrador ofenderem as regras da boa administração, dos princípios da justiça e da equidade, da ideia comum de honestidade, haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa (MENDES E BRANCO, 2016).

Reconhecendo o debate profícuo entre doutrinadores, realça-se que a Constituição de 1988 elevou o regime jurídico-administrativo como fundamento constitucional e apresentou, em seu Art. 37, a moralidade como um dos cinco princípios que devem nortear a Administração Pública, concretizando-a no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 1988).

Portanto, a ação popular visa a resguardar a moralidade administrativa como dever ético dos gestores públicos, não sendo admissíveis atos que lesam o patrimônio público e que não tenham em sua centralidade a consecução dos direitos fundamentais dos cidadãos. A ação popular se coloca como instrumento para a constituição de uma sociedade mais transparente, ética e eficiente.

Fazendo-se uma análise do princípio da moralidade, tem-se uma intrínseca relação com a probidade administrativa, assumindo a segunda a característica de espécie do primeiro, ou subprincípio. A análise da probidade administrativa visa à observância da qualificação de quaisquer atos do agente público, os quais devem direcionar para a decência o exercício da função pública, distanciando-se daqueles que atentem contra a moral administrativa, caracterizando-se como improbidade administrativa.

É imperativo considerar neste ensaio a improbidade contra os princípios da administração pública. Sarmiento (2002) adverte que enquanto os princípios assumem dimensão ética da juridicidade, as normas apresentam a dimensão concretizadora. No contexto da improbidade administrativa, as normas têm característica de regra ao elencar hipóteses do ato improbo e suas respectivas sanções, conforme assevera a Lei 8.429/92, a qual fulgura como importante dispositivo de controle da corrupção e de proteção aos princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

No princípio da impessoalidade, o principal objetivo é a igualdade de tratamento, que pode ocorrer de forma implícita ou explícita. A impessoalidade na Administração Pública apresenta-se como um binômio em face do administrador e dos administrados, caracteriza-se, assim, por não permitir que os agentes públicos tenham privilégios em relação aos interesses gerais da coletividade e impedir que os agentes públicos se apropriem da coisa pública, característica visível do princípio republicano, conforme rege o Art. 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2013), o conceito de impessoalidade se refere ao clássico princípio da finalidade,

[...] o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELLES, 2013, p. 95).

Portanto, este princípio estabelece um propósito para atuação tanto do administrador quanto da própria Administração, visando a evitar atuação arbitrária do administrador e de seus agentes, favorecendo sempre a utilização e vontade do interesse público.

A propósito deste princípio da publicidade, a Constituição Federal, no seu Art. 5º, inciso XXXIII, refere que:

todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

A publicidade dos atos administrativos, por formas legais ou excepcionais, visa, além da difusão dos atos como aplicação de um princípio constitucional da administração pública, cumprir uma função pedagógica. A primeira dá-se mediante a necessária transparência da coisa pública, e a segunda visa a instituir uma cultura de monitoramento dos atos praticados pelos agentes públicos, habilitando o povo para uma apropriação efetiva de direitos constitucionais, por meios de recursos da democracia direta, a exemplo do ajuizamento da ação popular.

No que concerne ao princípio da eficiência, este é definido por Moraes (2004) como:

[...] aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e

garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum (MORAES, 2004, p. 247).

Pelo exposto, evidencia-se que a aplicação do princípio da eficiência não se limita à qualidade da ação direta da Administração Pública, se refere também aos serviços executados mediante concessão ou permissão. Ademais, este princípio atua sobre o ato discricionário, assemelhando-se aos princípios da racionalidade e da moralidade.

A inobservância aos Princípios da Administração Pública é determinante motivacional da Ação Pública, a qual visa a expressar uma consciência coletiva e uma espécie de participação direta do cidadão na administração pública, contribuindo para minimizar ou banir mazelas que afetam a administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ação Popular, instrumento legalmente previsto, configura-se como recurso importante de manifestação da cidadania, com potencialidade para uma participação mais efetiva do cidadão frente à administração pública. Tem suas bases teóricas nos conceitos clássicos de democracia direta, democracia participativa e participação social.

Outrossim, embora plenamente ampara nos ditames legais, a Ação Popular não tem sido um dispositivo acionado com frequência. Situação que pode ser decorrente da parca socialização do referido instrumento ou de uma relativa desmobilização social na busca de reinvidicação de seus direitos e zelo pela coisa pública.

O desafio da efetividade da gestão pública por meio da adoção de seus princípios é um desafio contemporâneo. Deste modo, sugere-se que haja maior difusão deste instrumento para que os cidadãos possam desenvolver uma participação mais ativa na tutela dos interesses da coletividade, entendendo ser de sua corresponsabilidade a observância da administração pública e, quando

necessário, recorrer ao Poder judiciário a reparação de danos ou omissões causados à coletividade. Ademais, entende-se a consequente necessidade de responsabilização de agentes públicos por condutas ímprobas; com ressarcimento ao erário quando for o caso.

Por fim, entende-se como relevante a realização de pesquisas que elucidem como o instituto Ação Popular tem-se apresentado na doutrina jurídica, qual seu estado da arte e quais são as evidências de seu uso e abrangência pelo cidadão brasileiro como expressão de participação popular no controle da Administração Pública e da manutenção de seus princípios basilares.

É desejável ainda que estudos que visem compatibilizar a doutrina e prática jurídica, aliando teoria e prática com vistas a ampliar conhecimentos e contribuir para maior expressão social do Direito como Ciência de proteção à vida, se fazem necessários.

REFERÊNCIAS

Alves, F.G.; Martins, L. Ação popular como garantia constitucional do processo de proteção e defesa do consumidor face à publicidade. *Revista constituição e garantia de direitos*, v. 4, p. 1-24, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/4342>. Acesso em: 08 set 2019.

Bobbio, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 63 p.

Botelho, T.R.A. desnecessidade de dano ao patrimônio público para caracterização da improbidade administrativa. *Revista Jurídica UNIGRAN*, v. 11, 2000.

Brasil. *Decreto n.º 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a Ação Popular, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acesso em: 08 set 2019.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [S.l.]: [s.n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 set 2019.

_____. *Lei n.º 8.429, de 29 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, 1992. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm. Acesso em: 08 nov 2019.

Cammarosano, M. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Forum, 2006.

Silva, J.A. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Di Pietro, M.S.Z. Limites do controle externo da Administração Pública - Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, 2014.

Gil, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6a. Edição. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

Locke, J. *Os pensadores*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Mancuso, R.D.C. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. [S.l.]: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

Meirelles, H.L.D. *Direito administrativo brasileiro*. 40a ed. São Paulo: [s.n.], 2013.

Mendes, G.F.; Branco, P.G.G. *Curso de Direito Constitucional*. 11a ed. rev. e atual. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

Moraes, A.D. *Direito constitucional*. 15° Ed. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 02 nov 2019.

Rousseau, J.J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 87 p.

Santos, B.D.S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Sarmento, G. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

STJ. *RECURSO ESPECIAL: REsp 801080 RJ 2005/0198879-0*. Relator: Ministro LUIZ FUX, Dj 29/10/2007. JusBrasil, 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9402/recurso-especial-resp-801080-rj-2005-0198879-0/inteiro-teor-100018739?ref=serp>. Acesso em: 07 set 2019.