

A ação popular como instrumento de defesa da probidade e moralidade administrativa pelo cidadão / e as razões de sua subutilização: um estudo de caso na região do Piemonte da Chapada Diamantina/BA

José Jorge Meireles Freitas¹
Eniel do Espírito Santo²

Resumo

Este artigo aborda a ação popular como instrumento para a promoção, pelo cidadão, da defesa da probidade e da moralidade administrativa para coibir a atuação irregular dos gestores públicos, embora estabelecida pela Constituição brasileira. Considerando a aptidão da medida e objetivando identificar as razões de seu subemprego, após pesquisa documental sobre sua incidência frente à ação civil pública promovida pelo Ministério Público, focada no âmbito das serventias judiciais da região do Piemonte da Chapada Diamantina, demonstrou-se que a motivação de tal inércia reside, ora por falta de espírito cívico da população, ora pelo manejo desvirtuado de seus propósitos, além da existência de um rito processual anacrônico, redundando no enfraquecimento da própria democracia.

1 Introdução

Ao estabelecer a Constituição brasileira - dentre outros fundamentos - que do povo emana o poder, o qual é exercido ora diretamente, ora por meio de re-

¹ Promotor de Justiça no Estado da Bahia, graduado em Direito pela UCSAL, Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Internacional de Curitiba. E-mail: jjmfpj@atarde.com.br

² Doutor em Educação pela UDE/Montevidéu, Mestre em Gestão Organizacional pela UNEB/BA, Especialista em Psicologia Organizacional pela UNIFACS/BA, Bacharel em Administração de Empresas pela Unicastelo/SP. Professor universitário e pesquisador. Docente na graduação da Faculdade Hélio Rocha/BA e na pós-graduação da Faculdade Internacional de Curitiba/PR, Faculdade de Tecnologia Internacional/PR e Faculdade Senai Cimatec/BA. E-mail: enielsanto@gmail.com.

presentantes; correlatamente, estatui a possibilidade do exercício do controle dos atos dos mesmos, isto é, dos agentes públicos, quer sejam mandatários, quer sejam ocupantes de cargos na estrutura da administração pública, vez que esta, em sua atividade cotidiana e através daqueles, executa e materializa atos decorrentes daquele poder que foi outorgado pela população e que lhe devem ser destinados para o bem comum.

Mesmo com a previsão, na legislação pátria, de diversos instrumentos processuais, bem como instituições incumbidas da tão relevante tarefa acima descrita, a antiga ação popular, dado o robustecimento outorgado pela Carta de 1988, que lhe ampliou o espectro de aplicação, é uma das ferramentas mais interessantes à disposição do cidadão para a promoção da defesa da legalidade, da moralidade e da probidade dos atos emanados pelos agentes da administração pública. E assim o é tanto por sua gratuidade processual e isenção de ônus sucumbenciais perante o Judiciário, ressalvada a cabal demonstração de má-fé, quanto pela titularidade que é conferida diretamente ao indivíduo, ou seja, ao integrante da coletividade donde emana o poder.

A despeito disso e da aptidão do instituto para a obtenção da invalidade dos atos que são lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, dentre os outros interesses tutelados, inclusive com a possibilidade de condenação imediata dos responsáveis e beneficiários da ilicitude ao ressarcimento dos danos, percebe-se sua clara subutilização na região do Piemonte da Chapada Diamantina, notadamente na área e nos diversos municípios de atuação do 16º Escritório Regional do Ministério Público do Estado da Bahia, sediado na cidade Jacobina - BA.

É cediço perante a sociedade brasileira da má utilização e aplicação dos recursos oficiais, não raro desviados por seus administradores, para si ou para as respectivas “cortes” de bajuladores e financiadores, como empregados de forma pródiga e sem resultados favoráveis aos administrados. Como se não bastasse, ainda são notórias as mais estapafúrdias formas de atuação daqueles agentes que não entendem a posição de servidores, mas se conduzem como se fossem soberanos absolutos, sem responsabilidade com os valores da própria coletividade. Estando, pois, o cidadão, considerado como indivíduo, capacitado para exercer seu papel de

fiscal nato dos atos do poder público, do qual deve ser beneficiário com a eficiência proporcional à carga de tributos e demais ônus que suporta, reafirma-se a utilidade do instrumento processual da ação popular para o exercício do aludido controle.

Como consequência das várias aberrações praticadas por diversos mandatários piemonteses com os recursos oficiais que lhes foram confiados a gerir pelo voto popular, muitas vezes postos a serviço de suas próprias vaidades, percebe-se a má qualidade de vida da população, a qual carece e é credora de serviços públicos básicos e essenciais, tal como saúde, educação, segurança, saneamento e transporte, dentre tantos outros.

Diante de tal conjuntura, quais seriam os motivos do submanejo da ação popular? Forçosa é a identificação de suas causas. Objetiva-se, pois, descrever as razões do diminuto emprego do aludido instrumento, considerada sua relevância constitucional como via democrática para a promoção da tutela do patrimônio público e moralidade administrativa.

Por seu turno, o alcance de tal desiderato com relação à área pesquisada, traduzida pela ótica quantitativa e qualitativa, lançada sobre os dados coletados pela pesquisa documental, parte da comparação entre o número de casos de incidência da aludida medida (propostas exclusivamente pelo cidadão) e ações civis públicas (geralmente ajuizadas pelo Ministério Público, mas nunca pelo indivíduo), ambas com os mesmos propósitos tuteladores do patrimônio público e moralidade administrativa.

Afora tais aspectos, impulsiona-se o trabalho, já que o exercício do controle dos atos oficiais dos agentes públicos pela via do instrumento legal em análise se dá por meio do Poder Judiciário, na necessidade de fomentar a conscientização de que a população e os cidadãos, em geral, dividem responsabilidades com os organismos então existentes, quer oficiais (Ministério Público, União, Estados e Municípios), quer da sociedade organizada (associações). Assim, estando todos, respectivamente, incumbidos, os primeiros com *munus* compulsório, enquanto os demais simplesmente vocacionados, a buscar similar proteção da probidade e moralidade administrativa, razão maior há quanto à presente abordagem simples-

mente pelo fato de que o poder emana do povo, sendo este o principal titular do direito de ver bem gerido seu patrimônio e valores.

2 Breve histórico da ação popular

É consenso entre os principais doutrinadores de que o instituto em comento remonta ao Direito Romano através das variadas formas de *actiones popularis* existentes e que visavam buscar por parte do cidadão, no dizer de Mancuso (2003, p. 45), “[...] a tutela judicial de um interesse público relevante”, quer seja quando intentada contra o violador de uma sepultura ou qualquer *res sacrae*, seja em face daquele que atirasse objetos em via pública, mantivesse objetos em sacada ou beira de telhado com risco à coletividade, como visando impedir que animais perigosos fossem levados a locais frequentados pelo público, ou da abertura da sucessão por parte dos herdeiros em caso de morte violenta do autor da herança sem a apuração das responsabilidades do fato, reprimisse os deslocadores de marcos demarcatórios das propriedades, dentre outras tantas, inclusive quando ocorresse a adulteração dolosa do edito do pretor.

Ainda que não dirigida como instrumento, por excelência, de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, dentre outros interesses juridicamente relevantes e meta individuais, como o é no sistema brasileiro atual, já se reconhecia ao indivíduo-cidadão, a faculdade de mover a Justiça para a obtenção de proteção contra atentados aos mais elevados bens e valores da sociedade romana, os quais eram tidos como direitos do próprio povo.

Com o declínio e posterior esfacelamento daquela civilização, durante o obscuro período medieval, época na qual imperava o absolutismo e autoritarismo feudal, tal instrumento permissivo da participação popular na busca da tutela dos interesses da coletividade não tinha espaço de atuação ou aprimoramento; só ressurgindo nos Estados Liberais modernos, tal como na Bélgica (1836), França (1837) e Itália (1859), quando, tomando feições de promoção de tutela de interesses que são hodiernamente reconhecidos como públicos, aplicava-se a matéria eleitoral.

No Brasil colonial, entretanto, enquanto vigoravam as Ordenações do Reino de Portugal, era admitida a ação popular para a conservação ou defesa de logradouros públicos ou de coisas de uso comum do povo, bem à semelhança do quanto praticado em Roma. Já na Constituição do Império, a utilização do instrumento era possível por qualquer pessoa do povo, para reprimir os abusos de poder e prevaricação dos magistrados e oficiais de justiça, além de situações falimentares de bancos e sociedades anônimas (SILVA, 2007).

Como quase sempre, até então, visava à ação popular cominar uma sanção pecuniária em prol do Poder Público ou do cidadão diretamente ofendido, como no Direito Romano, somente com a Constituição de 1934, já que a Carta Republicana de 189 ignorou a necessidade da ação popular, é que ocorreu dar-se à ação popular o tratamento de via de tutela dos patrimônios da União, Estados ou Municípios quanto aos atos que lhes fossem lesivos, permitindo a legitimidade ativa de qualquer cidadão para buscar judicialmente da invalidação dos mesmos.

Em razão das transformações e turbulências institucionais da época, a ação popular foi abolida em 1937, só retornando à vida no ordenamento constitucional pátrio em 1946. Mas sua regulamentação, tornando-a efetivamente prática para o cumprimento de seus propósitos, só se deu mesmo através da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, com a definição do rito processual. Destaca-se, curiosamente, que, durante o período militar, especialmente entre 1967 e 1969, a utilização da ação popular para proteger o patrimônio público foi mantida até que no ano de 1977, a legislação já existente foi incrementada para também proteger os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

A partir de 1988, foram criadas novas hipóteses de cabimento dessa ação. Além do patrimônio público, foram incluídas como protegidas por tal via a moralidade administrativa, donde a probidade se insere, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural – reforçada a importância do instituto e fomentada pelo espírito cidadão do legislador constituinte através da isenção de custas processuais e demais ônus sucumbenciais quando ausente expressa má fé. A grande eficiência da providência é a destacável possibilidade de condenação líquida e determinada ao pagamento de perdas e danos por parte dos responsáveis pela prática da conduta

lesiva, seus partícipes, tanto como dos beneficiários do ato, uma providência judicial realmente temida pelos maus gestores.

3 Finalidades da ação popular

Da leitura do texto constitucional vigente, percebe-se que objetiva a presente *actio popularis* brasileira a invalidação dos atos lesivos ao patrimônio do Poder Público (União, Estados e Municípios), ou de entidade na qual o Estado tenha participação; além de atentados à moralidade administrativa, da qual a figura da probidade decorre e integra ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, dirigindo-se a ação, conforme regulamentado, contra o ente prejudicado, os autores, partícipes e beneficiários do ato impugnado.

É de se ressaltar que serve como meio de efetivo controle promovido pelo próprio cidadão, que se põe na posição de defensor da coletividade, dos atos agentes da administração pública, pois, por excelência, busca a responsabilização de autoridades, servidores ou administradores que de qualquer modo praticaram ou concorreram para a prática do ato lesivo aos bens jurídicos tutelados.

Como frequentemente são aplicadas consequências econômicas, convém indicar que não se resumem estas à mera condenação sucumbencial das custas e honorários advocatícios, a qual, a princípio, só favorece ao demandante popular que defende a coletividade; mas é extensiva ao recolhimento da verba devida, ou à reparação solidária por parte dos autores, partícipes e beneficiários dos atos, contratos etc, se atuaram dolosa ou culposamente quanto aos danos causados aos entes lesados, devidamente acrescidos dos juros moratórios. Tal providência, a propósito, não poderia deixar de existir sob pena de se revestir a medida de caráter puramente decorativo, constituindo-se em uma encenação de controle dos atos oficiais.

É possível o ajuizamento preventivo da ação popular, isto é, almejando obstar a consumação de efeitos nefastos do ato ilícito que se demonstra potencialmente lesivo, tal como: a sustação de um certame licitatório ainda não ultimado, iniciado por edital viciado e que contenha cláusula impeditiva de livre concorrên-

cia entre os participantes, ou especifique amiúde até a marca de um determinado produto almejado pela administração, mas que possua múltiplos fornecedores e marcas concorrentes, visando favorecer um deles ao bel prazer da autoridade. Outrossim, frequentemente tem cunho repressivo, o que é natural, qual seja, a correção dos resultados produzidos, o que se busca após a ocorrência da lesão; o que se dá, por exemplo, para compelir a autoridade alfandegária e o respectivo contribuinte ao recolhimento de tributo de importação, cuja omissão se deu por parte de ambos quanto a bens recentemente adquiridos no exterior, cujo ingresso é almejado no país.

Para que o referido instrumento possa atingir seu fim de tutela do patrimônio público, é fundamental, além do ajuizamento por parte do cidadão, isto é, a pessoa natural, ou mais precisamente, o indivíduo brasileiro que esteja em pleno gozo de seus direitos cívicos e políticos e que seja eleitor, devendo provar tal condição pela apresentação do respectivo título ou prova equivalente de seu estado, que o ato impugnado seja ilegal e, portanto, “[...] contrário ao Direito por desviar dos princípios que norteiam a Administração Pública” (MEIRELLES, 2008, p. 129), tanto quanto lesivo, isto é, que provoque desfalque ou prejuízo, o que não se repete necessariamente quanto aos atentados à moralidade administrativa, chegando ao ponto, ante a relevância do tema, de indicar Mancuso (2003, p. 107) “se a causa da ação popular for um ato que o autor reputa ofensivo à moralidade administrativa, sem outra conotação de palpável lesão ao erário [...] em princípio a ação poderá vir a ser acolhida”, tal como para combater propagandas autopromocionais de gestores, por exemplo mínimo.

Prudente é o destaque de que o gravame implica na diminuição patrimonial do Poder Público e entes protegidos, enquanto que, se fundada a causa em atentado à moralidade administrativa, suficiente é a desvalorização, a diminuição ou o desprestígio do referido bem jurídico autonomamente tutelado. Aquele agravo também pode ser tanto de natureza efetiva, quando é imprescindível a demonstração cabal do dano pelo autor popular, levando o juiz a determinar a invalidade do ato, cassando seus efeitos, ou até, quando expressa e legalmente previsto, de cunho presumido, de tão ruinosas que são, como, por exemplo, nas hipóteses classificadas no art. 4º, Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, nas quais basta a demonstração do

fato, reconhecido previamente como dilapidatório ao patrimônio público, cabendo ao julgador o reconhecimento da conduta para que surja a obrigação reparatória.

À guisa de esclarecimento, ainda que muitas vezes estejam associadas, as noções de patrimônio público não se confundem com as de moralidade administrativa, se bem que, quase sempre os atentados ao acervo de recursos, bens materiais e imateriais, direitos e valores norteadores do Poder Público e seus entes são decorrentes da desatenção do princípio constitucional da moralidade, o qual, segundo entendimento de Pazzagliani Filho (2000, p. 29):

[...] obriga a escolha pelo administrador da opção decisória, concretizada no objeto ou conteúdo de atuação, que atenda ao bem comum, ao interesse social, sem violar a moral vigente na Coletividade. É o atendimento do interesse público com legalidade ética.

Assim, desviando-se a conduta do gestor, do mandatário, da autoridade, do servidor, do funcionário, do beneficiário, da conjugação do interesse público com a lei e do comportamento exigíveis e que se espera em suas atuações, acaba por violar aquele comando de natureza cogente, cujos efeitos, a depender da ocasião temporal, podem ser obstados, como corrigidos, sendo uma das ferramentas jurídicas para tanto a ação popular.

Apesar de não ser de difícil identificação, servem como exemplos de atentados à moralidade administrativa atacáveis pela via da ação popular por parte do cidadão, o que não exclui a atuação de outros organismos, como já frisado, o quanto sintetizado e trazido a lume por Di Pietro (1991 apud PAZZAGLINI FILHO, 2000, p. 29):

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre, quando o conteúdo de determinado ato contraria o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os

encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos, quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso, sem falar no mínimo indispensável à existência digna.

Se a regra da moralidade, na presente acepção, impõe o dever ao agente público, seja de que categoria for de agir dentro da legalidade ética, fica evidente que tal atuação, abrangente como é, tem desdobramentos práticos em um modo de ser probo, isto é, lícito, honesto, honrado, transparente, imparcial, de boa-fé, visando e obtendo resultados práticos e positivos em prol do Poder Público, tanto quanto dos administrados, enfim, o *modus vivendi* que a sociedade espera possua seu corpo de representantes e servidores, os quais são investidos e remunerados para externar aqueles atos decorrentes do poder que foi outorgado pela população e que lhe devem ser destinados para o bem comum.

Deste modo, ilustra-se que condutas desvirtuadas de tal estilo de atuação, mui bem sumuladas no art. 37, caput, Constituição Federal, especialmente se evadas de má-fé ou culpa grave (omissão, descuido, desatenção etc.), podem ser atacadas pelo eficaz instrumento processual em comento no sentido de vindicar o cidadão a probidade que não é uma opção dos agentes públicos, mas uma intangível e inarredável obrigação daqueles (BRASIL, 1988).

Em suma, após delongada, mas necessária explanação, objetiva a ação popular o controle jurisdicional, provocado pelo cidadão em pleno gozo de seus direitos cívicos e políticos, dos atos oficiais ou das entidades lidadas ao Poder Público, emanados de suas autoridades, servidores, que sejam lesivos aos seus respectivos patrimônios, tanto quanto ao patrimônio histórico cultural, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moralidade administrativa, atingindo não só aqueles como também os partícipes e beneficiários. Tal atuação interventiva, seja preventiva, seja repressiva, visa à invalidação do ato e a restauração da legalidade que se reflita na recomposição dos danos ou recolhimento do quanto devido, sempre acrescido de juros moratórios.

4 Análise das causas da subutilização da ação popular

A má utilização do instrumento processual popular, a despeito de sua relevância e eficiência, produz resultados indesejáveis, notadamente seu descrédito perante o cidadão e a comunidade jurídica, enfraquecendo o instituto através de seu subemprego.

Inicialmente, convém pontuar que, sendo a sociedade e a democracia brasileiras ainda carecedoras de amadurecimento político, a principal causa da aludida subutilização é a ausência de um isento e comprometido espírito cívico por parte da população. Esta, em verdade, infelizmente, quase sempre só se mobiliza nas épocas dos principais torneios desportivos (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), ou na sazonalidade dos grandes festejos (Carnaval, Micareta e São João); ao invés de acompanhar de perto os negócios públicos, a despeito de sua vocação decorrente da emanção do poder, da existência de diversos institutos e ocasiões garantidoras da faculdade fiscalizatória por parte do cidadão. Nesse particular, destaca Figueiredo (2003, p. 239):

A ação popular não é facilmente utilizada, por não termos conceito tão arraigado de cidadania. Outorgar, pois, a legitimidade à pessoa física, como se faz, por exemplo, na ação popular, empobrece o espectro dessa importante garantia. Seria necessária e elementar a conscientização da cidadania para se possibilitar à pessoa física a tutela real e efetiva dos direitos de todos. Não podemos esperar e cobrar que a União, Estados, Municípios, e mesmo o Ministério Público, associações de classe, façam por nós tudo aquilo que nos omitimos de fazer enquanto cidadãos. Considero muito importante a conscientização de que todos devam ter de trabalhar em defesa dos direitos coletivos e difusos conquistados nesta Constituição.

Tal corriqueiro fenômeno é fruto do modelo de colonização pelo qual passou a nação, pois a população está acostumada a transferir para determinadas pessoas, autoridades ou instituições as tarefas mais espinhosas da vida em sociedade ou decorrentes do status do exercício da cidadania plena. Assim, é mais fácil buscar no Ministério Público, ou na pessoa de um político de oposição, nas associações de classe, o exercício da fiscalização e confrontação com os detentores do poder, isto é, dos gestores dos recursos públicos, o que traz desconfortos. É sempre mais sim-

pático que outrem defenda os interesses do cidadão, para que este não se exponha publicamente.

Se foi assim no período colonial, quando a Coroa outorgava aos donatários as capitanias hereditárias e estes pouco faziam para que aquelas progredissem economicamente, tal deformação da consciência coletiva passou por todas as épocas da história brasileira, não sendo diferente no atual modelo republicano, pois a existência da figura de um substituto que assume as responsabilidades de protetor dos interesses do povo e que seriam de cada indivíduo, está consolidada na mente da população.

Como aquele processo de maturação é lento e a existência de má gestão do patrimônio público é flagrante em todos os rincões nacionais, é preocupante o estado de estagnação cívica dos brasileiros para que alcance um razoável grau de consciência de que tem não só a faculdade, mas o dever de exercer com plenitude sua cidadania, seja ao eleger seus governantes, seja ao fiscalizá-los, o que é natural, não delegando a terceiros ou instituições tal atividade, ainda que o exercício de tal poder fiscalizador seja incrementado com a atuação de instituições e pelas vias apropriadas.

O segundo fator que redundando no arrefecimento do emprego da ferramenta processual popular é o seu manejo desviado dos propósitos inseridos no texto constitucional, vez que é recorrente sua utilização através de um viés meramente político. Assim, o instituto, por excelência, de consagração da aptidão do cidadão para o exercício do controle dos atos e gastos dos gestores públicos, tem se servido para perseguir, macular e inviabilizar o trabalho de autoridades e servidores mais graduados, desafetos, causando significativos prejuízos à coletividade, como percebido por Meirelles (2008, p. 128):

A ação popular vem sendo desvirtuada e utilizada como meio de oposição política de uma Administração a outra, o que exige do Judiciário redobrada prudência no seu julgamento, para que não a transforme em instrumento de vindita partidária, nem impeça a realização de obras e serviços públicos essenciais à comunidade que visa proteger.

Se o regime democrático consagra a liberdade responsável, é igualmente verdadeiro se afirmar que seguidamente ações populares são rejeitadas pelo Poder Judiciário em virtude do seu emprego deturpado, por motivos desviados dos propósitos constitucionais da medida, como o fez, por exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (2000):

Sendo impossível penetrar no âmago do cidadão para aferimento de sua má-fé, resta examinar sua conduta “ab externo” para definição da presença da má-fé. Pois bem, tem-se presente o ajuizamento de nada menos que 130 ações populares contra o mesmo Prefeito, fundadas em questões não autorizadoras da medida, a revelar mau exercício da cidadania e prática de política rasteira e abominável.

Como mais um exemplo do emprego corrompido e meramente político da ação popular é sua utilização como instrumento de controle de atos discricionários dos gestores públicos. Estes, para o eficiente exercício dos deveres de seus cargos, possuem considerável margem de liberdade de atuação, o que não se confunde com arbítrio, eis que são oficialmente deferidas e praticadas por força e de conformidade com a ordem jurídica. Estão aí incluídas as medidas que atacam as decisões governamentais de realizar ou não determinada obra, a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação, dentre outras.

Assim, desde que tais providências não extrapolem os limites da legalidade, não firam direitos subjetivos, ou não atentem contra o interesse público, não são atacáveis pela via processual em comento, como, a propósito, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (2008), em esclarecedor decisório:

ACÇÃO POPULAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REALIZAÇÃO DE OBRA NO CALÇADÃO DE BOA VIAGEM. PROSEGUIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPACTO AMBIENTAL CAPAZ DE VIABILIZAR A SUSPENSÃO DOS TRABALHOS ORA EM FASE BASTANTE ADIANTADA. AGRAVO IMPROVIDO À UNANIMIDADE. 1. Fazer, deixar de fazer ou como fazer a gestão da coisa pública está dentro da discricionariedade do seu gestor, que, desde que pautado em critérios de legalidade e razoabilidade, tem o direito de optar dentre as obras e serviços que implementará. 2. Realização de obra destinada à requalificação do passeio público e entorno da Av. Boa Viagem. 3. A municipalidade agravada solicitou

oportunamente licença interventiva à União e à Agência Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como também fora requerida a análise dos órgãos técnicos municipais competentes (DIRMAM e DIRCON), de todos obtendo permissão para realização do projeto, arrimados na ausência de impacto ambiental ou urbanístico. 4. Projeto que visa tão-somente reestruturar um espaço público de uso comum do povo, qualificando-se como simples obra de infra-estrutura urbana, nos termos da Lei Municipal nº 12.292/96, não sendo, portanto, aplicável o art. 62 da Lei de Uso e Ocupação do Solo neste caso concreto. 5. Agravo improvido. 6. Decisão unânime.

Assim, não podendo se servir como meio de disputas político-ideológicas, até por não ser a atividade jurisdicional vocacionada para aparar arestas de tal natureza, compreendendo que o Poder Judiciário deve ser chamado pelo elevado espírito cívico do autor popular a efetuar o controle concreto da legalidade e legitimidade de atos e comportamentos de outras esferas da Administração, corrigindo-os devidamente; como pontua Mello (2005), convém destacar como a terceira causa o rito processual do instituto, estabelecido na forma da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Este, ao longo de mais de quarenta anos de existência, sofreu diminutas alterações se revelando incapaz de produzir de forma eficiente resultados práticos condizentes com a potencialidade da medida, reclamando “[...] uma completa reformulação em seu texto, não só para conceituar melhor seus objetivos como para agilizar seu processamento e impedir que tais causas se eternizem na Justiça sem julgamento [...]” (MEIRELLES, 2008, p. 128).

Ora, a dinâmica de uma sociedade globalizada implica, como em outras áreas do conhecimento, na necessidade de revisões de antigos paradigmas; significando, na prática, que textos legais, obras da atividade humana, devem refletir e atender aos anseios da sociedade credora e carecedora, não raro, de tutelas específicas e suficientemente capazes de atender suas demandas, ante o caráter nitidamente instrumental da norma jurídica de promoção do bem comum.

Assim, ainda que possua a única norma regulamentadora da matéria, disposições processuais interessantes, tal como a fixação de sanções aos atores processuais em caso de mora em suas atuações, na prática nunca foi capaz de coibir a chaga da morosidade da Justiça brasileira, redundando em desestímulo na

utilização do instituto que parece não materializar o sentimento do exercício do efetivo controle dos atos oficiais por parte do cidadão. A previsão, a propósito, de um procedimento mais elástico, com prazos mais alongados acaba por premiar os maus gestores que se aproveitam de inumeráveis questiúnculas processuais, quase sempre infundadas, unicamente com o fito de adiar o julgamento da causa, no que são bem sucedidos.

5 Análise das ações populares existentes no âmbito do 16º escritório regional do Ministério Público

O 16º Escritório Regional do Ministério Público está sediado no Município de Jacobina, a principal localidade do Piemonte da Chapada Diamantina, região que se destaca histórica, econômica e politicamente dentro do Estado da Bahia, especialmente pela produção de riquezas minerais, como, ouro, diamantes e outras pedras preciosas. Tais importantes aspectos, aliados à facilidade de obtenção dos dados junto aos escritórios das serventias judiciais das respectivas comarcas instaladas no seu âmbito territorial (Jacobina, Miguel Calmon, Mundo Novo, Piritiba, Serrolândia, Saúde, Caldeirão Grande, Várzea do Poço, Quixabeira, Capim Grosso e São José do Jacuípe), os quais, com presteza, responderam aos ofícios que lhes foram remetidos, determinaram o foco da área pesquisada.

De tais localidades, a única escrivania que não forneceu os dados buscados foi Caldeirão Grande, cuja abrangência territorial é diminuta face às demais, não comprometendo as conclusões até pelo pouco movimento forense que apresenta, circunstância regional notória.

Convém seja consignado, tais expedientes almejavam efetuar uma comparação entre o número de ações populares em trâmite perante o Poder Judiciário da região, propostas exclusivamente pelo cidadão como instrumento de controle dos atos do Poder Público, eminentemente em defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, e da ação civil pública, no mesmo âmbito geográfico e com os mesmos objetivos, só que ajuizada, por excelência, pelo Ministério Público.

Além disso, como visto na tabela abaixo, é também relevante se destacar que as aludidas unidades judiciárias abrangem diversos outros municípios, alcançando o considerável número de 181 (cento e oitenta e um) casos estudados, pois, ainda estão incluídos na pesquisa os dados relativos às cidades de Caém, Mirangaba, Ouroândia, Várzea Nova e Umburanas, todas integrantes da comarca de Jacobina, tanto quanto Tapiramutá, pertencente à comarca de Mundo Novo, além de Ponto Novo, incluída na comarca de Saúde. Nesta, a propósito, por iniciativa da escritania, foi informado o quantitativo de 23 (vinte e três) outros tipos de ações igualmente hábeis à defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, mas que não são objeto da pesquisa, valendo o registro por sua utilidade na promoção da tutela daqueles interesses jurídicos.

Tabela 1: Quadro comparativo entre ações populares e ações civis públicas

Comarcas	Municípios	Ações populares	Ações civis públicas	Outras ações
Jacobina	Jacobina, Caem, Mirangaba, Ourlândia, Várzea Nova e Umburanas	22	114	Não pesquisado
Miguel Calmon	Miguel Calmon	0	3	Não pesquisado
Mundo Novo	Mundo Novo e Tapiramutá	0	6	Não pesquisado
Capim Grosso	Capim Grosso	3	5	Não pesquisado
Saúde	Saúde e Ponto Novo	2	8	23 (meramente informado)
Serrolândia	Serrolândia	5	4	Não pesquisado
Várzea do Poço	Várzea do Poço	0	1	Não pesquisado
São José do Jacuípe	São José do Jacuípe	0	1	Não pesquisado
Quixabeira	Quixabeira	1	6	Não pesquisado
Caldeirão Grande	Caldeirão Grande	Não informado	Não informado	Não pesquisado
Totais	17	33	148	Não pesquisado

Percebe-se, depois de detida reflexão sobre os números obtidos, a necessidade de fomento perante a população regional do exercício comprometido e responsável de sua cidadania plena. Somente no Município de Serrolândia é que estão registrados mais casos de promoção da tutela do patrimônio público e moralidade administrativa por meio do cidadão, ao invés daquela propiciada pelo Ministério Público. Assim, o espírito cívico que se esperava encontrar em região de destacada importância político, histórico-econômica no contexto do Estado da Bahia, está quase que restrito àquelas manifestações lúdicas já apontadas.

Além de tal estímulo, é essencial que haja a efetiva prática do controle das corriqueiras agressões ao patrimônio público e à moralidade administrativa na região por parte dos membros da população, ora através de seus representantes nas Câmaras Municipais, ora via consulta às transferências de recursos oficiais às prefeituras, o que pode ser obtido na *internet*, até mesmo a propositura da ação popular. Nos casos estudados, a propósito, foram detectadas situações alarmantes, pois gestores já negociaram, despidoradamente, praças, vias e logradouros públicos como se fossem seus bens pessoais, dentre outros absurdos.

Enquanto o desperdício de recursos oficiais se dá corriqueiramente, pouco se faz de concreto em benefício real da população, salvo mantê-la viciada a um puro assistencialismo que é imediatista, cujo único préstimo é a manutenção do *status* político daqueles que se aventuram e são conduzidos à gestão dos bens e interesses da coletividade. Quase sempre, é bom que se registre, como demonstram dados objetivos, as tentativas de correção de tais aberrações que se dão por iniciativa do Ministério Público, o qual vem capitaneando o exercício do controle dos atos do Poder Público atentatórios à probidade administrativa ou ao erário.

Por seu turno, nos diminutos casos em que as ações populares são ajuizadas, estas geralmente surgem de desavenças político-partidárias, tal como no caso em que um morador da região, com militância ideológica contrária ao gestor, desrazoadamente, questionava a liberação de um alvará de construção expedido pela prefeitura municipal em favor de vizinho. Apesar disso, salutar iniciativa se detectou quando um cidadão que demonstrou elevado espírito cívico ajuizou ações populares para invalidar a contratação de funcionários públicos sem o obrigatório

concurso público. Outrossim, quando se buscou anular a indevida negociação de espaços públicos por parte de mandatário-mor municipal.

Além de tais pontos, infelizmente, em poucos casos o Poder Judiciário concedeu a devida tutela ao patrimônio público. Quando isso se deu, o fez dentro de ações promovidas pelo Ministério Público. Do contrário, ou por desinteresse do autor popular que, invariavelmente abandona as causas por acomodações políticas, ou por descrédito na ação da Justiça, é comum que feitos de tal natureza tramitem por cerca de vinte anos e sem julgamento. Ainda que seja incumbência ministerial assumir o seguimento de tais ações, o anacrônico e formalista rito processual, conjugado com a multiplicidade de atribuições funcionais do promotor de justiça, na presente conjuntura, dificulta a almejada efetivação do controle dos desmandos dos gestores públicos.

Ainda que a ação civil pública, repita-se, geralmente ajuizada pelo Ministério Público e com propósitos semelhantes aos da ação popular, tenha sido preponderantemente utilizada como meio de promoção do controle dos atos abusivos dos agentes públicos, isto se deve em razão da omissão da população em exercer seu *munus* fiscalizador. Infelizmente, mesmo vocacionada, ainda não foi suficiente e civicamente conscientizada de tal prerrogativa, sendo fundamental a reversão desse lamentável quadro, pois, do contrário, o atual e deficitário modelo continuará insuficiente para combater a persistência dos abusos cometidos contra os interesses da coletividade. Esta, em verdade, sempre suporta os custos dos desmandos, quer financeiro, quer com o sofrimento decorrente da manifesta desatenção a seus direitos basilares.

6 Considerações finais

Apesar da relevância da ação popular como instrumento de participação do cidadão no controle dos atos de seus representantes e dos demais agentes públicos, o que se percebe pela reiteração do instituto nos vários textos constitucionais brasileiros, a propósito do reforçado pela Carta vigente, com ampliação do espectro de interesses protegidos e ordinária isenção de despesas processuais, fica evidenciado

o diminuto espírito cívico da população como o principal dos fatores que levam ao submanejo daquela ferramenta.

Aliado a esse déficit, também são perceptíveis como causas correntes a existência de um rito processual antiquado, contando com mais de quarenta anos de idade e que, por consagrar o formalismo, dá margem a manobras protelatórias ao julgamento da causa, além do emprego da medida como instrumento de vindita política, abarrotando a Justiça com processos inúteis e fadados ao insucesso, atravancando a apreciação dos poucos ajuizamentos arrazoados.

Tais conclusões foram possíveis após exame dos dados quantitativos fornecidos pelas escrivânias das comarcas que existem na região pesquisada, com abrangência de dezessete municípios baianos, utilizando-se como parâmetro o confronto entre a incidência de ações populares (exclusivamente de iniciativa do cidadão) e às ações civis públicas (quase sempre de iniciativa do Ministério Público), ambas com o mesmo objetivo de buscar a tutela do patrimônio público, moralidade e probidade na Administração.

Como a democracia ainda precisa ser paulatinamente aprendida pela população, enquanto subsistirem as posturas passivas detectadas, aliadas aos demais fatores anteriormente destacados, é fundamental que outras instituições, tal como o Ministério Público, tomem a dianteira no combate aos desmandos dos gestores públicos, sendo que as constatações ora obtidas servem como amostras de uma realidade que se estende a nível estadual e até nacional, convindo posterior prolongamento da pesquisa quanto a tais áreas no intuito de trazer subsídios à adoção de medidas concretas de fomento ao exercício da cidadania plena, notadamente quando efetuado por intermédio da ação popular.

Popular action as defense instrument of administrative probity and morality by citizen/and its subutilization reasons: a case study on Piemonte da Chapada Diamantina area/Bahia State - Brazil

Abstrac

This article discourses about the popular action as an instrument to promote the defense of administrative probity and morality against illegal procedure of public administrators, despite established by Brazilian constitution. Reflecting over the tool efficiency and objecting identify the subutilization reasons, after documental research about incidence face public civil action promoted by Public Minister, centered in the range of registries from Piemonte da Chapada Diamantina zone, were demonstrated the reasons of that passivity in poor civic spirit by population, besides a distorted handle, and an obsolete procedure, resulting in democracy decay.

Keywords: Popular action. Subutilization. Reasons.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 24. ed. Porto Alegre: Magister, fev. 2009. 1 DVD.

BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. 23. ed. Porto Alegre: Magister, jan. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Agravo de instrumento. Prosseguimento de obra pública. *AI n. 0160995-4*. Relator: Desembargador José Ricardo de Oliveira Paes Barreto. Recife, 21 de agosto de 2008. 23. ed. Porto Alegre: Magister, jan. 2009. 1 DVD.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação. Reconhecimento de má fé em ação popular. *Apelação n. 1053525-0*. Relator: Desembargador José Elias Habice Filho. Jau – RS, 17 de outubro de 2008. 23. ed. Porto Alegre: Magister, jan. 2009. 1 DVD.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública: ação popular: a defesa dos interesses difusos e coletivos: posição do Ministério Público. In: WALD, Arnaldo. *Aspectos polêmicos da ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 233-256.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Ação popular*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Mandado de segurança: ação popular: ação civil pública: mandado de injunção: “habeas data”: ação direta de inconstitucionalidade: ação declaratória de constitucionalidade por omissão: arguição de descumprimento de preceito fundamental: o controle incidental ou concreto de normas no direito brasileiro: a representação interventiva: a reclamação constitucional no STF: o controle abstrato de constitucionalidade do direito estadual e municipal*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, José A. da. *Ação popular constitucional: doutrina e processo*. 2. ed. rev. ampl. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.