

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA**

**ASCES/UNITA**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**A DETERIORAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:  
CORRUPÇÃO PÚBLICA**

**YASMIM FRANÇA VASCONCELOS**

**CARUARU**

**2016**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA  
ASCES/UNITA**

**BACHARELADO EM DIREITO**

**A DETERIORAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:  
CORRUPÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado ao CENTRO  
UNIVERSITÁRIO ASCES/UNITA,  
como requisito parcial, para a  
obtenção do grau de bacharel em  
Direito, sob orientação do Professor  
Msc. Luis Felipe Andrade Barbosa.

**YASMIM FFRANÇA VASCONCELOS**

**CARUARU**

**2016**

# BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

---

Presidente: Luis Felipe Andrade Barbosa

---

Primeiro Avaliador

---

Segundo Avaliador

## DEDICATÓRIA

*Ao meu amor, Maria Aparecida da Silva França, e;*

*A todos que de alguma forma lutam para diminuir a corrupção neste país.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, caso ele exista, e deve mesmo existir.

A minha mãe, Maria Aparecida, pela luta e coragem, e pelos princípios que ajudaram na minha trajetória de vida, e que serão passados a diante.

Ao meu pai, José Romero, pela paciência para comigo.

Ao meu irmão de alma, Grégory Rafael, sempre foi um exemplo a seguir.

Aos meus amigos, Caio Fernando, Phamela Araújo, Pedro Marlon, por ouvirem minhas queixas constantemente.

Ao meu companheiro de classe e amigo, Guilherme Vasconcelos, juntos conseguimos chegar ao fim dessa jornada.

Ao professor Luis Felipe Andrade Barbosa, que com toda paciência, orientou meu trabalho.

Em especial ao meu amigo e namorado, João Artur, que me ajudou na definição do tema.

## RESUMO

O estudo feito, tenta evidenciar que o Brasil ainda tem déficit para encarar questões ligadas à corrupção pública. Seja no entendimento, seja no cumprimento dos mecanismos legais pelo magistrado competente. Partindo da ideia que essas ações ferem princípios que estão resguardados na Carta Maior, como o Estado Democrático de Direito. Busca-se compreender o cenário em que nos encontramos e a cultura em que vivemos. É notável que a atual estrutura deixa a desejar no que diz respeito à fiscalização e punição daqueles cuja as ações violam tanto os cofres públicos, quanto a vida de todos os brasileiros. E traz também a importância da participação popular na administração pública, analisando-se brevemente de alguns conceitos e institutos que trazem uma melhor compreensão do por que a corrupção é tão presente em nossa sociedade.

Palavras-chave: Corrupção Pública, Administração Pública, Estado Democrático de Direito, Impunidade.

## **ABSTRACT**

The study attempts to evidence that Brazil still has a deficit to face issues related to public corruption. Whether by understanding or by compliance with the legal mechanisms by the competent magistrate. Starting from the idea that these actions injure principles that are safeguarded in the Great Charter, like the Democratic State of Law. Seeking to comprehend the scenario where we find ourselves and the culture we live in. It is noticeable that the current structure is vulnerable in regard to surveillance and punishment of those whose actions violate both the public coffers, as the life of all Brazilians. In addition, it also brings the importance of popular participation in public administration, analyzes briefly some concepts and institutes that bring a better comprehension of why corruption is so diffusive in our society.

Keywords: Public Corruption, Public Administration, Democratic State of Law, Impunity

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	08
<b>CAPÍTULO I – PERFIL HISTÓRICO E CONCEITUAL DA CORRUPÇÃO</b>	10
1.1 Origens da corrupção	10
A moralidade como questão essencial	13
1.2.1 A moralidade	14
1.2.2 A moral paralela	16
1.3 A corrupção	17
1.4 Cultura patrimonialista e corrupção	18
<b>CAPÍTULO II – A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	20
2.1 Conceito e princípios da Administração Pública	20
2.1.1 A corrupção especificamente na administração pública	27
2.2 O Estado Democrático de Direito e a defesa da moralidade	28
2.3 Impunidade, um estímulo à corrupção	29
<b>CAPÍTULO III – OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO</b>	32
3.1 Instrumentos constitucionais no combate a corrupção	32
3.2 Aspectos de formação política brasileira	34
3.3 Participação popular e controle social	36
3.4 Instrumentos processuais usados no combate à corrupção	39
3.5 Governança pública: uma sugestão de modelo de administração	41
<b>CONCLUSÃO</b>	46
<b>REFERÊNCIAS</b>	48

## INTRODUÇÃO

É axiomático que a Administração Pública cumpra um papel essencial para preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Espera-se da Administração Pública a solidificação de direitos fundamentais, como saúde, educação, alimentação, trabalho, habitação, lazer, segurança pública, enfim, direitos efetivos para a própria sobrevivência, com o ínfimo de dignidade.

A solidificação de tais direitos é inconciliável com uma administração indecorosa e omissa. É fundamental, assim, que todo agente público, desde o mais alto escalão até o mais baixo, aja com observância incondicional aos princípios que norteiam a boa Administração Pública, princípios estes que estão elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, que convém de orientação para o administrador público, em definição ampla, onde deve seguir, evitando-se assim que direitos fundamentais sejam sacrificados.

Um dos sérios problemas afrontados pela sociedade é precisamente o de garantir uma administração virtuosa, o que ultimamente parece um mito, uma vez que diuturnamente a população brasileira assiste, perplexa, a incontáveis escândalos de corrupção abarcando agentes públicos e políticos de diversos níveis, que atuam de forma a fisgar o Estado, fazendo com que ele atue a seu favor, em uma total inversão de valores, que acresce ainda mais o precipício social, aniquilando direitos primordiais da população e deixando o País em uma realidade caótica, se comparada ao cenário mundial.

O Brasil é caracterizado por vários exemplos que corroboram como a corrupção tornou-se algo natural no imaginário coletivo. Ao reproduzir o velho jargão brasileiro “do rouba, mas faz”, muitos indivíduos cooperam para a manutenção e disseminação do fato, somando-se mais um bordão que fertiliza o anedotário da corrupção no país. Porém, mudanças já são sentidas hoje em dia. Por exemplo, cita-se que, no Brasil, há a realização de marchas de combate à corrupção, organizada pela sociedade civil, a implementação de políticas públicas de combate ao fenômeno e a ratificação pelo Estado brasileiro de tratados internacionais que tratam deste tema, como a Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção, ratificado pelo Brasil no ano de 2005. Não há dúvidas de que a corrupção atenta contra a

democracia representativa, o patrimônio público, a justiça social, o crescimento econômico, o Estado Democrático de Direito, a ordem jurídica, bem como outros relevantes bens e valores sociais. Entretanto, ainda há muito a se fazer para se alcançar uma sociedade minimamente justa, honesta e eficiente.

O combate à corrupção é um dos meios mais formidáveis para se obter a efetividade da Administração Pública, enquanto houver o desvio de recursos e patrimônio público, a discrepância social e o nível de pobreza continuarão estagnados, os recursos que são desviados seriam utilizados na melhoria dos direitos socioeconômicos que a população precisa.

Diante do exposto, lembramos que o presente estudo se propõe a analisar o fenômeno da corrupção e suas implicações no cenário público brasileiro.

# CAPÍTULO I - PERFIL HISTÓRICO E CONCEITUAL DA CORRUPÇÃO

## 1.1 Origens da corrupção

Sob a perspectiva do dicionário diversos são os significados a palavra corrupção, expressão que advém do lat. *corruptio*, que traz consigo o juízo de corromper, que por sua vez significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, devassidão, suborno, chegando-se até a assegurar que suas origens se aludem na essência da alma humana, eis que as ações que a distinguem estão ligados a uma fraqueza moral<sup>1</sup>. A corrupção pode sugerir a ideia de destruição e ainda de mera degradação, momento em que adotar-se-á um sentido natural, como um fato verdadeiramente determinado na realidade fenomênica, ou simplesmente valorativa.

Atualmente a corrupção está ligada aos “atos” dos agentes públicos frente à Administração Pública, fixado na conduta errônea no exercício de mandato, função, ofício, com o intuito de obter privilégios, lesando o patrimônio público. Não se trata de fato recente na sociedade, visto que sua prática vem desde épocas passadas.

No que tange a Administração Pública a questão da corrupção se afronta ainda mais, visto que deve-se respeito incondicional aos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, segundo dispõe o art. 37 da Constituição Federal, os quais o agente público deve valer-se, sob pena de afetar o desenvolvimento da administração, e por consequência, vem a ausência voluntária das cotas sociais de responsabilidade do Estado<sup>2</sup>.

Os atos de corrupção pública decorrem de várias formas. O agente público, dolosamente, age em favor do melhoramento próprio, numa total desmoralização aos moldes normativos do sistema, quando careceria conduzir sua conduta com observância rigorosa aos princípios que conduzem a Administração Pública, conclui-se que seu ato desviante configura ato ilegal

---

<sup>1</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e Democracia. O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. Coordenadores: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia. São Paulo: Atlas, 2004, p. 18.

<sup>2</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 7.

e imoral, vez que substitui as desígnios da função pública pela veemência privada na aquisição de alguma vantagem, seja patrimonial ou moral.

Diante do exposto vimos a real necessidade das normas existente para o combate e controle de tal fato, não podem mais restringir apenas na esfera penal, merecendo, igualmente, ser interpretada com a máxima efetividade, o que se afigura fundamental para a preservação do Estado Democrático de Direito e da própria credibilidade da Administração Pública, já que, com isso, se objetiva resguardar não somente o patrimônio público, mas, também, a Administração Pública, resguardada na Constituição Federal (art. 37, § 4º).

Entretanto, na atualidade vivenciamos diversos episódios de corrupção pública em todo Brasil, o que se deve especialmente em favor da liberdade de imprensa. Essas práticas têm deixado a nação atônita, diante dessas condutas audaciosas e do total descaso com a coisa pública e com princípios consagrados na Carta Maior, especialmente aqueles que estão ligados aos direitos humanos, uma vez que a nação acaba com suas necessidades básicas privadas.

Outro princípio que é seriamente violado é o princípio da fraternidade (solidariedade), juntamente com os princípios da liberdade e igualdade, princípios que são primordiais no sistema dos direitos humanos. É nesse sentido que no art. 15, de 1789, dos Direitos do Homem e do Cidadão, dispõem “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela administração”<sup>3</sup>.

Atos de corrupção cometidos por agentes públicos indicam verdadeiro contrassenso, pois acabam por transformar o Estado em hostil exatamente daquele que representa e o qual deve proteger: o povo, provocando o distanciamento das pessoas, que são privadas de mínimos direitos.

É claro a transgressão as garantias fundamentais, segundo Regis Fernandes de Oliveira,

Se entendermos os direitos humanos como aqueles bens da vida consagrados nas Constituições e que permitem uma vida digna, inequívoca a conclusão de que a corrupção impede a plena

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 62-64.

preservação dos direitos sagrados do indivíduo. Os direitos fundamentais vêm consignados nos textos formais das Constituições das grandes democracias. Só que o desvio dos recursos impede a plena execução material dos direitos consagrados nos modernos diplomas legais<sup>4</sup>.

Ainda, conclui o autor que a:

Consequência evidente da corrupção é a agressão aos direitos humanos. Na medida em que os recursos públicos são desviados para pagamento de propinas, para extorsão de servidores, para fraudes, para compra de consciências, para liberação acelerada de verbas, para ganho em licitações, para não pagamento de tributos, para sonegação, enfim, para deturpação de qualquer espécie, o lesado não é o governo, mas o ser humano<sup>5</sup>.

Contudo, atuais episódios não podem deixar a desleal impressão de que o fator corrupção é um problema atual no Brasil. Estudos apontam que ela vem desde o descobrimento do Brasil, perdurando até os atuais dias, são mais de 500 anos vividos com a corrupção<sup>6</sup>.

Desde a época do Império vem o problema com a corrupção. O brasileiro não se importava em investir seu dinheiro em coisas que não lhe desse lucro, sendo relativo sua ilicitude. A elite no início da República, que continua a eterniza-se por meio do “jeitinho brasileiro”, que para tantos é tido como algo normal, mas na administração deve ser intolerada.

Percebesse na história da administração pública no Brasil que várias obras, projetos, se iniciavam e quase unanimemente paravam por falta de verbas e quando verificado os autos, compreendia-se então que houve desvio de verba, superfaturamento, dentre outras ações ilícitas. A Constituição de 1988 majora o controle a tais questões, antes apenas ocorriam a fiscalização orçamentária e financeira, hoje estende-se a contábil, patrimonial e operacional. Em 2001 nasceu a Corregedoria Geral da União, complementando o desempenho de controle pelos Tribunais de Contas.

Não há como negar que a corrupção sempre existiu, não sendo exclusividade do recente Estado Democrático de Direito brasileiro, pois o que

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A corrupção como desvio de recursos públicos** (a agressão da corrupção aos direitos humanos). Revista dos Tribunais nº 820, fevereiro de 2004, Ano 93, São Paulo: RT, p. 428.

<sup>5</sup> Idem, p. 429.

<sup>6</sup> FABRIS, Sérgio Antônio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre, 1994.

acontecia em épocas passadas, sobretudo em regimes autoritários, como o que vivenciamos em um passado não tão distante da nossa história, era o desconhecimento da população, o que se devia a diversos fatores, mas principalmente pela ausência de liberdade de imprensa e de atuação efetiva de instituições democráticas de defesa dos direitos da coletividade.

Deste modo, a sensação de aumento da corrupção, que ultimamente vem sendo turbinada com escândalos de toda ordem envolvendo a alta cúpula do Governo Federal e membros do Congresso Nacional<sup>7</sup>, se deve principalmente pelo fato de que agora temos liberdade para retirarmos o véu que encobria a corrupção, mostrando sua face perversa<sup>8</sup>, de tantos efeitos deletérios para a coletividade.

## 1.2A moralidade como tema essencial

O mal que assola o país é a corrupção, um antivisor. É necessário que se aplique um antídoto, onde livre a sociedade de tal mal. É preciso uma reestruturação no modo de pensar e agir da sociedade. Brotar uma nova visão no conteúdo da moral social.

A consciência experimenta a distinção entre o bem e o mal, o certo e o errado, essa acepção é chamada de moral. A moral pode ser tida como um guia de valores, que ao se deparar com determinada experiência concreta, reflete filosoficamente e lançar-se no comportamento do indivíduo, denominando-se de ética.

A consciência é o normalizador do sentido da existência no mundo do gênero humano, a consciência moral é um árbitro, pois após avaliar feito, ele toma uma posição. A consciência moral sujeita-se a mudanças no tempo e no espaço. A consciência moral, tem como base a preservação social, norteador a sociedade por seus padrões e valores.

O Estado Democrático de Direito traz consigo valores morais, ligando-os ao ordenamento e tornando-os vinculativos para a conduta do

---

<sup>7</sup> CAVALCANTI, Luiz Otávio. **Como a corrupção abalou o governo Lula. Por que o presidente perdeu a razão e o poder**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

<sup>8</sup> GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 9.

homem em sociedade, aderindo um sistema ético de conduta social. Tais valores ao pertencerem à burocracia estatal dela passaram a exigir uma gestão honesta e transparente, de vez que a ordem ética passou a ser um referencial, tornando jurídicas normas anteriormente sediadas apenas no campo da Moral, refletindo a necessidade imperativa do exercício de direito subjetivo público do cidadão a um governo honesto<sup>9</sup>.

A assimilação do princípio de cunho moral pelo ordenamento jurídico revela o aperfeiçoamento da norma, conferindo coerência e unidade ao Direito, como sistema ético de conduta social. O sentido atual da Democracia, o seu primado incondicional em todo mundo, como objetivo a ser buscado, fez com que a Ética passasse a comungar com os padrões políticos a serem adotados e a Moral, a integrar o Direito, tornando-se jurídicas, normas anteriormente sediadas apenas no campo da moral<sup>10</sup>.

Historicamente, a sistematização da moralidade administrativa, vem depois de Maurice Hauriou, século XX, com a publicação dos “Principes de Droit Publique”, com um leque de normas de condutas de disciplina da Administração. Desse aspecto deriva, embora sendo ciências distintas, a Moral e o Direito, e se decorem como princípios igualmente distintos para a Administração Pública, a moralidade e a legalidade, andem juntas no desígnio superior da boa condução dos interesses públicos.

O princípio da moralidade, tem como objetivo nortear o sistema administrativo. Da moralidade jurídica resulta a probidade administrativa. O dever da probidade visa manter as atitudes reais de seus agentes dentro das normas sistêmicas.

### **1.2.1 A moralidade**

Discutindo-se moralidade, tem-se uma noção, construída ao longo do tempo e baseadas em relações humanas, onde se estabelecem padrões de valores e ideias. Prontamente, a moral é algo que não contradiz valores influentes em uma assentada realidade social.

---

<sup>9</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Minha Gerais: Del Rey, 1994. p. 190.

<sup>10</sup> Idem, p. 180.

Afirma Realle, explicando a Teoria do Mínimo Ético, que a moral é o universo da conduta instintiva, da conduta que descobre em si próprio razão de existir. O ato moral provoca a aderência do íntimo ao teor da regra. A moral, para realizar-se de forma autêntica, necessita da adesão dos obrigados, que ao praticarem um ato consciente de sua moralidade já aderiram ao mandamento a que obedecem<sup>11</sup>.

Essa Teoria do Mínimo Ético esclarece que o direito representa apenas o mínimo de moral declaratório obrigatório para que a sociedade possa sobreviver. A moral precisa ser exercida de forma espontânea, violações a ela não se pode evitar e, por isso, necessitam ser abordadas de maneira específica. O direito é o artifício da moralidade provida de garantias específicas que positiva certos costumes para conservar a ordem e a pacificação social.

A moralidade revelou-se um dos princípios basilares da administração pública, que deve ter todos os seus atos fundamentados neste princípio, para que estes possam ser legais e adequados à finalidade pública. Os atos administrativos, precisam seguir, além da norma jurídica, a norma ética, pois essa moral imposta ao agente público, deve seguir exigências da instituição e ter como finalidade o bem comum.

Ferreira, deixa essa questão clara:

[...] mencionando, de início, a conformidade com os princípios basilares da boa administração, ao conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, da sua disciplina interna; para, depois, sucessivamente, aludir ao ultrapasse do controle da legalidade estrita, a fim de se atingir uma moral jurídica, eis que quem toma decisões tem de escolher, não só o legal em face do ilegal; o justo, frente o injusto; o conveniente, em desfavor do inconveniente, mas também o honesto, diante do desonesto<sup>12</sup>.

Reiterando, Brandão, concluiu:

A subordinação do poder público a esta função possui caráter institucional; por sua vez, a atividade daqueles que servem à administração denota caráter funcional: o poder público encontra-se ao serviço da ideia madre, dela retirando o programa da ação a desenvolver; as atividades dos administradores. Se utilizam meios jurídicos e técnicos, destinam-se, por sua vez a lograr, como

---

<sup>11</sup> REALLE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>12</sup> FERREIRA, Sergio de Andréa. **A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental**. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 220, Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 126

resultado, a prestação de um serviço de interesse geral e, por isso, realizam uma função enquanto concretizam a ideia diretriz. Portanto, a moral administrativa é própria da coletividade institucionalizada, que foi organizada com um determinado fim e que busca nortear sua conduta com base nos fins propostos pela administração. Essa moral também deve ser estendida à justiça e à probidade dentro e fora da administração, caso contrário poderia constituir puro regime de força<sup>13</sup>.

### 1.2.2 A moral paralela

Existe a essência de outra moral que atenta o surgimento de uma administração paralela, ou seja, um “parassistema jurídico-administrativo”<sup>14</sup>. O início desse parassistema decorre do nascimento de regras inválidas que fazem com que a sociedade descumpra todas as normas, boas e ruins. Esse descumprimento propicia o aparecimento de um preceito equivalente ao sistema vigorante.

O sistema paralelo manifesta a existência de procedimentos formais e informais, governo constituído e análogo, organizações formais e informais e a existência de uma dupla moral, e não contravenções à moral, em todos os campos da vida pública e privada.

Assim elucida Gordillo:

A norma sistemática subsiste na forma, mas cedeu seu lugar na realidade para a norma parassistemática [...] Uma vez admitida a aparição e a necessidade do parassistema, já não é possível controlá-lo e mantê-lo dentro dos limites toleráveis ou prudentes, simplesmente o parassistema transborda e ameaça todo o sistema<sup>15</sup>.

A existência dessa moral paralela na administração pública causa um grande problema, pois deixar sem nenhuma medida repressiva atos que, apesar de legais, atacam o senso comum de honestidade e de justiça.

Para mudar essa situação, acredita-se que não é necessário tornar o sistema mais rígido, mas sim retirar dele o que for excessivo, irreal, intolerante e sem valor. Enrijecendo o sistema, este entrará em descrédito generalizado e não terá seu cumprimento sistemático.

---

<sup>13</sup> BRANDÃO, Antonio José. **Moralidade Administrativa**. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 25, Rio de Janeiro: Renovar, 1951, p. 458.

<sup>14</sup> GORDILLO, Agustin. **La administracion paralela**, Buenos Aires, FDA, 1982, p. 22.

<sup>15</sup> GORDILLO, Agustin. **La administracion paralela**, Buenos Aires, FDA, 1982, p. 74.

Com a participação popular no controle da administração pública será possível extinguir a administração e a moral paralelas. Um sistema apoiado pelos cidadãos terá coesão e poderá se tornar realidade. Acredita-se que as normas do sistema devem ser elaboradas com a participação popular por meio da discussão e dos debates públicos para que correspondam ao pensamento da sociedade, refletindo suas aspirações, obtendo então adesão e consenso da comunidade. Assim, haverá o cumprimento efetivo das normas do sistema e a abolição de qualquer parassistema.

### 1.3A corrupção

Várias são as opiniões que esclarecem o que vem a ser corrupção, e vários deles deliberam o que viria a ser um ato ou um modo acertado da corrupção. Existe uma documentação, a Carta de Achamento, de Caminha, que diz:

E desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta Vossa terra vi. E se a um pouco alonguei, Ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê<sup>16</sup>.

O humilde pedido de Caminha ao rei dom Manuel para que trouxesse de volta a Portugal o genro que estava na Ilha de São Tomé cumprindo pena. É uma prática muito comum na cultura colonial portuguesa, que se instalou na formação do Brasil Colônia e se perpetua até os dias atuais. Condutas como essa adquiriram tamanha veemência e expansão que semelham ter sido institucionalizadas em nosso país. Tornaram-se tão comuns entre a sociedade e Administração Pública que alguns indivíduos avaliam normais tais situações de nepotismo, favorecimento étnico, religioso, proteção, apadrinhamento. O verdadeiro clientelismo visto de forma natural.

Exemplos peculiares de patrimonialismo, clientelismo e nepotismo, são os acessos aos cargos e empregos públicos em moeda de troca e fator de coesão e legitimação dos detentores do poder. Nota-se que maioria das

---

<sup>16</sup> CAMINHA, Vaz Pero. **Carta de Achamento**, 1500.

partes envolvida nos casos de corrupção nasce no trâmite do processo eleitoral. É no período eleitoral que os políticos precisam fazer alianças, empresas que oferecem seus serviços ao Estado, pessoas que trocarão votos por empregos, de alguma maneira, oferecerão algum tipo de serviço superfaturado, auferindo altos lucros.

Campanhas políticas brasileiras são extremamente dispendiosas. Existe uma troca de favores, o candidato para obter o cargo político, negocia com empresas, empresários, como se fosse um tipo de empréstimo, gasta rios de dinheiro, durante o mandato, ganhos compensatórios muito superiores aos reais gastos com na campanha. Tais acordos podem vir em diversas formas, como: destinação de verbas públicas para entidades fantasmas a título de doação; concessão de empréstimos subsidiados, licitações públicas viciadas em favor de suas empresas ou de parentes; incentivos fiscais, outros subsídios para empresas “amigas”; decisões de políticas públicas diversas favorecendo certos grupos.

Esses ganhos e contribuições podem acontecer até mesmo antes ou depois da eleição, em forma de antecipação na prestação de serviços após a eleição, ou, por serviços prestados ao longo do mandato.

Um dos meios de desvio de verba pública tem sido a fraude em licitações. Para os que almejam receber lucro alto de modo ilícito é muito atraente o superfaturamento de bens e serviços. É nessa fase onde os políticos cumpre suas promessas, retribuindo os favores as suas campanhas, ou a quem lhe apoiou.

Não é excesso assegurar que a corrupção é um problema de Estado, uma vez que não ofende apenas a administração pública, afronta também o equilíbrio econômico e democrático e a soberania do país. É um fator que traz prejuízos para o desenvolvimento, piorando a situação de pobreza de milhões de pessoas em todo o país.

A corrupção não traz prejuízo apenas na esfera financeira. O desgosto é tamanho que boa parcela das pessoas acreditam que a corrupção é cultura nacional, não acreditando nas instituições democráticas e passando assim à acreditar em velhos e fracassados remédios de poder e controle social.

A luta contra à corrupção demanda mais do que leis, requer uma sociedade formada por cidadãos dignos e participantes das decisões do

Estado que cobrem dos seus representantes que lutem pelos direitos e pelos benefícios de seus eleitores.

#### **1.4 Cultura patrimonialista e corrupção**

O passado histórico de um povo, suas crenças, ideias, tradições, sua raiz não existe do nada, ou do acaso. Cada fator cultural tem sua essência determinada por outros fatores culturais. Os valores que existem na humanidade cria a história, traçando padrões éticos e morais. Criamos nossa moral a partir de condutas e dos exemplos que nos cercam.

Os princípios morais e éticos, como a cultura, só podem ser concretizados através da própria existência, ou seja, a partir das experiências atuais e históricas da humanidade. Nessa definição, sendo o fator da corrupção basicamente cultural, há que se constar que os brasileiros legaram da Pátria-Mãe, valores e antivalores que, ao decorrer do tempo, formataram o caráter, a índole e a identidade da nação brasileira.

Tendo em vista que o povo já apresentou sua cultura realizada, num grau de evolução relativa, isso não quer dizer que implique em um enriquecimento linear obrigatório, ou, imodificável. Como não ficamos escravos de nossa história, novas gerações podem reestruturar os valores morais e éticos deixados ao longo do tempo. Com um desenvolvimento educativo, crítico e consciente, o sujeito poderá readquirir um pouco daquilo que o homem já tituló de honestidade.

No sentido mais vasto, corrupção pode ser definida como: apodrecimento, sem simples explicação, alterar características originais de uma coisa ou um procedimento, hábitos e costumes. Por fim, a corrupção, a vantagem indevida, a tapeação arquitetada, o suborno, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. Sob as mais variáveis formas e realces diversos, o feito da corrupção propaga as diversas extensões da atividade humana na esfera pública.

O Patrimonialismo significa a indistinção entre a esfera pública e a esfera privada. Existe também os gênese dos partidos imperiais como subproduto dos clãs parentais, que trouxeram para o campo pública todo um

conhecimento de relações clientelista constituídas entre o senhor e seus agregados. Este é o legado cultural patrimonialista e clientelista proposta pela nossa “ficção” política.

A cultura do “jeitinho brasileiro”, o suborno ao guarda de trânsito para não ser multado, propina. No nosso cotidiano essa “cultura” é predominante, isso significa a nossa ética-moral. O patrimonialismo e a corrupção estão presentes na cultura política nacional.

## CAPÍTULO II – A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Conceito e princípios da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte<sup>17</sup>:

O dispositivo constitucional, denota o sentido amplo da Administração Pública, dirigido aos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário.

A expressão administração vem do latim ad (direção, tendência para). Segundo, Patrick J. Montana e Bruce H. Charnov, Administração é o ato de trabalhar com e através de pessoas para realizar os objetivos tanto da organização quanto de seus membros<sup>18</sup>.

Chiavento traz a ideia que,

A tarefa da Administração é interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada à situação<sup>19</sup>.

De acordo com Marçal Justen Filho, a expressão Administração Pública, refere-se ao conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa. Podendo ser interpretada de diversas formas. Em uma noção mais subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa. Em sentido objetivo, Administração Pública é o conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 26 de mar de 2016.

<sup>18</sup> MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 203

<sup>19</sup> Chiavenato, Idalberto. **Gestão de Pessoas - O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro – Elsevier, 2004, p. 2

<sup>20</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 90

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, com a atividade subordinada de executar<sup>21</sup>.

No entendimento de Benedicto de Tolosa Filho:

A administração Pública se constitui de um conjunto multifacetário e complexo de atividades, realizado por unidades administrativas, tendentes a proporcionar o bem-estar da coletividade. Esse conceito deflui de seus princípios fundamentais, ou seja, o da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da publicidade<sup>22</sup>.

A expressão Administração Pública é utilizada para designar um braço do Poder Público que opera, que age ou que atua concretamente, sendo ela o conjunto de unidades, os três níveis de poder: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo também as personalidades de Direito Privado<sup>23</sup>.

Para o doutrinador Gasparini:

Dada a etimologia do vocábulo “administração” (manus, mandare, cuja raiz é man), é lhe natural à ideia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a minor, minus, cuja raiz é min. De qualquer modo, a palavra encerra a ideia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico<sup>24</sup>.

## **Princípios da Administração Pública**

O objetivo maior da Administração Pública, de acordo com a doutrina e lei maior, sintetiza-se em um excepcional fim: o bem comum da coletividade, o ato administrativo deverá ser perpetrado com o objetivo de atender a comunidade. Precisando assim levar em consideração, para regular a atividade estatal, a importância dos princípios básicos que regem a boa administração<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo, Atlas, 2001. P. 53

<sup>22</sup> TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Direito Administrativo: noções fundamentais**. São Paulo: iglu, 1999. p. 123

<sup>23</sup> TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Direito Administrativo: noções fundamentais**. São Paulo: iglu, 1999. p. 125

<sup>24</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 96

<sup>25</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2003. p. 85.

O art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reza que a Administração Pública, direta e indireta, em quaisquer dos poderes e de quaisquer esferas, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>26</sup>.

### **Princípio da Legalidade**

Das matrizes escritas no art. 37, caput, a legalidade é a importância administrativa do princípio do Estado de Direito. Quem conduz e dá sentido à lei. Toda ação administrativa necessita estar unida à lei e ao interesse público. A lei é a base e o limite do exercício administrativo. É a autolimitação do estado em face dos direitos subjetivos e a vinculação de toda atividade administrativa à lei, como medida do exercício do poder.

Positivada a prioridade da lei, sua observância é absoluta. Só a lei, norma abstrata e geral, oriunda de corpo legislativo legítimo, tem o condão de disciplinar direitos e garantias, observadas as diretrizes. Em resumo, regem as leis. Quem conduz só poderá cometer o que a lei determinar. O *secundum legem* é a norma. Em outras palavras, consolidar a pretensão da lei é a disposição congênita da Administração, em todos os níveis<sup>27</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello, define:

“Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto o administrativo a um quadro normativo que embargue favoritismo, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral<sup>28</sup>.”

### **Princípio da Impessoalidade**

---

<sup>26</sup> Art. 37, caput, da **Constituição da República Federativa do Brasil**.

<sup>27</sup> FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos do Direito Administrativo**. 3d. São Paulo: Atlas, 2003. P. 18,19.

<sup>28</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. p. 8.

A atividade administrativa necessita ser proposta a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

Adotando este entendimento, o doutrinador Bandeira de Mello:

No princípio da impessoalidade se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimidas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia<sup>29</sup>.

### **Princípio da Moralidade**

O princípio da moralidade é de complexa tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas deturpadas das verdadeiras finalidades da Administração Pública. A astúcia da imoralidade administrativa advém no aspecto contextual: ou melhor, ao se analisar o contexto em que a disposição foi ou será tomada. A disposição, da regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de condutas extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sócias, configura imoralidade efetuar gastos com aquisições de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade<sup>30</sup>.

O doutrinador Mathins Cardoso, acrescenta:

Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devem estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de inviabilidade jurídica<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. p.68.

<sup>30</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais; 2006. p. 127

<sup>31</sup> CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n° 19/98)**. IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 1999, p.158.

## **Princípio da publicidade**

O princípio da publicidade estabelece ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstos em lei<sup>32</sup>.

Nesse sentido, afirma Bandeira de Mello:

O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que este se repute como existente (...). Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato<sup>33</sup>.

## **Princípio da eficiência**

Este princípio foi fincado na Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional de número 19 de 1988, com absoluta obediência a todos os demais princípios, a eficiência nada mais é que a boa, adequada e ágil administração, pois de nada prospera, por exemplo, a atividades administrativa obedecer a legalidade e a moralidade, mas, ser, inócua ao administrado, por não conseguir alcançar seu objetivo.

Discorrendo sobre o tema, acrescenta Lopes Meirelles:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”

Os princípios constitucionais, em geral, são expressos ao longo do texto constitucional, segundo as matérias por ele abordadas de forma sistemática. No entanto, além desses, há princípios constitucionais implícitos,

---

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 75

<sup>33</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: RT, 1981. p. 47.

dotados dos mesmos atributos vinculantes, imperativos e coercitivos que decorrem logicamente de princípios e regra gerais constitucionais expressas ou do próprio conteúdo da constituição.

### **Princípio da preponderância do interesse público**

Na veracidade, expõe-se como princípio do interesse público em geral. A demonstração de interesse público pode ser conexa ao bem de toda coletividade, à astúcia geral das exigências da vida na sociedade. Esse clássico princípio rege muitos institutos e normas do Direito Administrativo. Mas vem sendo matizado pela ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não corra sacrifício a priori de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, como a minimização de sacrifícios.

Desta maneira, discorre Serrano Araújo:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade<sup>34</sup>

Em seguida a apreciação dos princípios constitucionais da Administração Pública, observaremos os princípios doutrinários, e não menos importantes do que aquele.

### **Princípio da indisponibilidade do interesse público**

Segundo esse princípio, os bens, direitos, interesses e serviços públicos não são encontrados à livre disposição dos órgãos públicos, a quem apenas

---

<sup>34</sup> ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 267

cabe curá-los, do agente público, mero gestor da coisa pública. Aqueles ou estes não são seus senhores ou donos, cabendo-lhes por isso tão-só o dever de guarda-los e aprimorá-los para a finalidade a que estão vinculados. O possuidor dessa disponibilidade é o Estado. Por essa razão, há necessidade de lei para alienar bens, para outorgar concessão de serviços público, para transigir, para renunciar, para confessar, para revelar a prescrição e para tantas outras atividades a cargo dos órgãos e agentes da Administração<sup>35</sup>.

Sobre esse prisma, cabe-nos observar os ensinamentos de Lucia Valle Figueiredo:

[...] Com efeito, a consequência da supremacia do interesse público é a indisponibilidade. Decorre, daí, que, mesmo ao delegar o exercício de determinadas funções públicas a outrem, a Administração delas não poderá dispor. Toda competência é, por lei, intransferível. É apenas delegável seu exercício, continuando, entretanto, como titular a mesma pessoa à qual a norma atribui competência [...]<sup>36</sup>

### **Princípio da Proporcionalidade**

Engloba-se no princípio da proporcionalidade o sentido de razoabilidade. O princípio da proporcionalidade incide, especialmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, ressalvas ou medida repressiva em grau superior àquela estritamente indispensável ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, isso inclui o custo social<sup>37</sup>.

O princípio da proporcionalidade, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, anuncia a ideia:

As competências administrativas só podem ser *validamente* exercidas na *extensão* e *intensidade* correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto

---

<sup>35</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004. P. 17

<sup>36</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004. P. 68

<sup>37</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 130

desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam<sup>38</sup>.

## **Princípio da motivação**

O princípio da motivação estabelece que a Administração Pública sugira os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutem se a sua obrigatoriedade alcança só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos<sup>39</sup>.

Afirma a doutrinadora Lúcia Valle Figueiredo:

A motivação, como forma de controle da atividade administrativa é de extrema importância. Aqui lembro a frase feliz de Bentham, citada por Michelle Taruffo: "good decisions are such decisions for which good reasons can be given "(boas decisões são aquelas decisões para as quais boas razões podem ser dadas)<sup>40</sup>.

### **2.1.1 A corrupção especificamente na Administração Pública**

É irrefutável que a corrupção é a via mais instantânea de acesso ao poder. Porém carrega consigo o deletério efeito de gerar a inconstância na política, já que as instituições não estão mais alicerçadas em entendimentos ideológicos, mas sim, nos números que os custeiam, permitindo assim, que o ciclo vicioso continue, de sequelas devastadoras para a humanidade, o que faz com que seja majorado o abismo social, e o comprometimento do regime democrático.

Segundo SILVA:

A corrupção pública pode ser definida como uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), onde o objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 49

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 82

<sup>40</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 47

<sup>41</sup> SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Corrupção e desempenho econômico**. São Paulo, 2000. p. 63-77.

A corrupção pública é acentuada como uma ruína moral de um sistema de governo, com decorrência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor público está conexo ao desvio de função e a consequente apropriação ilegal de recursos financeiros, por parte de um agente público, para fins de obtenção de ganhos privados. No Brasil, além de outras consequências, a corrupção ajuda principalmente a perpetuar a desigualdade, pobreza, miséria e a criminalidade.

Após o advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público do Brasil passou a ser uma instituição soberana do Estado, dotada de autonomia funcional e administrativa, trazendo consigo o encargo de defender e resguardar a moral, a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Esse aspecto, associada aos poderes e instrumentos (como o inquérito civil e a ação civil pública) de que também lhe dotaram a Constituição e leis infraconstitucionais, onde efetivou ao Ministério Público à condição de “controlar”, investigar, e também, resguardar por excelência, atos administrativos de todos os Poderes do Estado.

## **2.2 O Estado Democrático de Direito e a defesa da moralidade administrativa**

A finalidade traçada neste item procura identificar, a partir dos aspectos que garantem, como o Estado de Direito pode conceber um indispensável e decisivo instrumento no batalha aos atos de corrupção e, logo, na solidificação dos direitos obrigados como fundamentais.

Nas relações de domínio do Brasil, a corrupção está presente, ainda que seja um fato global, os moldes de controle pela modernidade parecem não ter eficácia e vez no País. O Estado Democrático de Direito, ficou na representação teórica, como garantidor de direito constitucionais.

Um instrumento essencial para defesa dos indivíduos frente ao campo ilimitado do poder é a virtude do Estado garantista. O Estado Constitucional

de Direito busca assegurar a prioridade do pessoal e social nas relações de domínio: entre influente e influenciados.

A terminação “garantidor”, é incompreendida por muitos operadores jurídicos, para eles seria sinônimo de frouxidão da lei, impunidade.

Entretanto, o garantismo traz o oposto. O garantismo é uma teoria de alento juspositivista idealizada pelo jusfilósofo italiano Luigi Ferrajoli<sup>42</sup>, que designa um modelo normativo de direito, um sistema geral garantista, através da estrita legalidade, propiciando o controle e a imposição de limites ao poder do Estado, distinguindo o modelo constitucional e o efetivo funcionamento do sistema real, propiciando a tutela das liberdades individuais e a satisfação dos direitos sociais.

Sustenta Ferrajoli:

“Así, los derechos fundamentales se configuran como otros tantos vínculos sustanciales impuestos a la democracia política: vínculos negativos, generados por los derechos de libertad que ninguna mayoría puede violar; vínculos positivos, generados por los derechos sociales que ninguna mayoría puede dejar de satisfacer<sup>42</sup>.”

No Estado Democrático de Direito, a norma fica obrigatoriamente vinculada a uma instância jurídica constitucional superior, possibilitando a transformação do Estado de Direito – débil e ineficiente – em verdadeiro instrumento de garantias sociais, legitimada a atuação daquele no ordenamento constitucional, sistematizado normativamente a partir da definição de garantias jurídicas e políticas.

Sérgio Cademartori explica:

“Consiste no sentimento que cada pessoa possui de seus próprios direitos, de sua identidade e dignidade enquanto cidadão, de onde deriva a sua disposição para a luta para a defesa e realização dos direitos vitais próprios e alheios, individuais e coletivos<sup>43</sup>.”

### **2.3 Impunidade, um estímulo à corrupção.**

O assentimento da impunidade dos delitos e das ações de corrupção, é um adicional histórico, acentuado e decisivo para reprodução consecutiva

---

<sup>42</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías – la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 1999, p. 23.

<sup>43</sup> CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Millennium, 2006. p. 23

de novas práticas corruptas. A impunidade instiga a corrupção, banalizando-a no meio social através de um processo contínuo de desencantamento e conformação. A impunidade é atributo definido da carcaça do Estado patrimonial, sendo resultado lógico de sua dinâmica funcional.

A impunidade é nitidamente caracterizada no Estado patrimonial brasileiro. Tendo como critérios subjetivos para conseguir metas do Governo, estando sempre pautada por relações de parentesco, amizade e retribuições pessoais, a ordem jurídica. Isso só mostra que os dirigentes do poder tratam a impunidade com casuísmo e arbitrariedade.

Com a valorização do patrimônio, dos bens e das riquezas, uma ética mísera passou a ser tolerada e cultuada, privilegiando-se a astúcia, a charlatanice, a bajulação, a manipulação, o tráfico de influência, a fraude e a corrupção, tudo isso em prejuízo do proceder correto, eficiente, honesto e meritório. O Estado se transformou em propriedade particular ou, quando conveniente, em terra de ninguém. Eventuais punições impostas não conseguem efetivar os seus efeitos integrais, haja vista a manipulação e os recursos processuais sempre disponíveis aos poderosos.

Zancanaro ressalta que:

Na cultura luso-brasileira dificilmente o corrupto é chamado a prestar contas de seus atos. E quando isto ocorre, são muitos os álbis que lhe permitem fugir às sanções da lei. O próprio sistema patrimonial realimenta a impunidade, gerando uma extraordinária segurança em quem manipula o poder a seu favor. As intrincadas amarras de caráter afetivo e sentimental que impregnam o fenômeno conferem garantia de impunidade. Tal segurança garante as condições de uso e abuso do poder cedido em benefício próprio e no de parentes e amigos. A impunidade dos delitos tornou-se, portanto, uma superestrutura lógica do sistema patrimonial de dominação<sup>44</sup>.

Para Maria Teresa Sadek a justiça no Brasil não é cega para todos. A autora observa que a corrupção alimenta e a impunidade facilita a atuação do crime organizado, sendo visível e relevante a participação de funcionários públicos nas quadrilhas criminosas, o que comprova que o crime organizado está infiltrado no aparelhamento estatal.

---

<sup>44</sup> ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p.25. apud BENDIX, Reinhard. **Max weber: um perfil intelectual**. 4ª ed. Buenos Aires. Amorrortu, 1960. p.145.

Além disso, a autora sustenta que a “rivalidade” e as disputas entre Ministério Público, Poder Judiciário, policiais e advogados, contribuem decisivamente para instituição da impunidade. Conforme traz:

O sistema de justiça no Brasil tem várias instituições que nem sempre trabalham de maneira cooperativa, apesar de trabalharem dentro da lei. No mundo real, instituições como polícia, Ministério Público, Poder Judiciário e advogados competem entre si. Os interesses de cada um são diferentes, competitivos do ponto de vista profissional. A polícia briga com o Ministério Público, o Ministério Público vive brigando com os juízes. Isso contribui para a impunidade<sup>45</sup>.

Nessa conjuntura, epiceno e ineficiente, a impunidade fortalece a prática corrupta, estimulando o ganho fácil, a esperteza e a reprodução criminosa. Diariamente, agentes políticos e servidores públicos transformam o exercício funcional em benefícios pessoais. Uma lendária rede de corrupção transforma práticas ocultas e ilícitas em condutas institucionalizadas; sonegação de impostos, falsidade ideológica, abuso do poder econômico, fraude eleitoral, notas frias, caixa-dois, dentre outros delitos, nos bastidores da máfia pública. Eventuais condenações transitadas em julgado, criminais ou por atos de improbidade administrativa, não chegam a incomodar; basta manipular as leis, contratar um bom advogado e, quando preciso, comprar a pessoa certa.

A impunidade é algo que comprova a ineficiência do sistema judicial brasileiro. Ela é uma causa crucial para o estímulo de novas práticas corruptas. Como efeito análogo danoso à democracia, a impunidade gera o desencantamento e a conformação popular, a desilusão que fere a alma e a esperança de ver uma justiça indistintamente aplicável e acessível a todos; pobres ou ricos, negros ou brancos, servidores ou superiores, empregados ou empresários<sup>46</sup>.

Torna-se imperioso, portanto, modelar uma nova estrutura de combate à corrupção, fortalecendo a atuação integrada e conjunta dos atores jurídicos; investindo também no aprimoramento profissional e em novas técnicas de investigação aos mecanismos de corrupção, buscando dar operatividade ao

---

<sup>45</sup> Entrevista concedida à Revista Época em 15/03/2008, Edição nº 513. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1,,EDG82364-9556,00.html>> acesso: 26/04/2016

<sup>46</sup> GHIZZO, Affonso. Projeto “O que você tem a ver com a corrupção?”. Joinville

princípio constitucional da moralidade administrativa e, conseqüentemente, aos direitos fundamentais.

## **CAPÍTULO III – OS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

### **3.1 Instrumentos constitucionais no combate a corrupção**

No panorama brasileiro tornou-se cada dia mais frequente os escândalos envolvendo corrupção. De mensalão a petróleo, o volume de dinheiro público desviado e a audácia dos criminosos se multiplicam de forma exponencial.

O artigo 129, inciso III da Constituição Federal traz:

São funções institucionais do Ministério Público: III, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Uma das funções institucionais do Ministério Público é de promover o inquérito civil, outra função é a ação civil, que visa defender garantias do patrimônio público e social, meio ambiente e interesses coletivos e difusos, podendo assim citar o princípio constitucional da moralidade administrativa.

A intervenção do Ministério Público ao combate à corrupção e, em decorrência, na conservação da ordem jurídica constitucional e no amparo ao regime democrático, é instrumento constitucional indispensável e precioso para repreensão de corruptos e de corruptores.

A partir do momento em que o Ministério Público passa a ser instrumento do Estado Democrático de Direito, reconhece suas atribuições constitucionais de guardar a Constituição e garantir que seus princípios sejam de fato cumpridos, combatendo a corrupção, investigando e punindo severamente e efetivamente corruptos e corruptores, auxiliando a erguer uma nova consciência cultural da integridade e da moralidade a partir dos próprios cidadãos brasileiros.

A Constituição da República de 1988, estipulou distintas garantias e direitos no âmbito social e coletivo antes relegados ao esquecimento ou à inexistência, como ocorre com a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, dentre outros direitos fundamentais;

redundando, pois, na supressão e na relativização de liberdades, de garantias e mesmo de direitos tradicionalmente intocáveis.

Com a nova ordem constitucional de 1988, o Ministério Público passou a ser o órgão constitucional de soberania estatal, trazendo consigo o determinante papel de controlar e fiscalizar as administrações públicas e o regime democrático. Tornando-se um órgão protetor e garantidor dos direitos fundamentais, assim como da própria operabilidade do princípio da moralidade administrativa.

O art. 127, caput, da Constituição da República, de clareza nítida e marcante, determina que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>47</sup>.”

O Ministério Público alcançou uma posição jurídica de importância impar para a sociedade, pois é o elo entre a ordem jurídica e o regime democrático. Deixando de lá a controvérsia de órgão “cego e acusador. Mesmo não sendo órgão judicial, exerce parcela altamente relevante de suas funções perante o Poder Judiciário.

Assim, e considerando a imbricação evidente entre a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos fundamentais, o Ministério Público se transforma em instrumento imprescindível de garantias constitucionais e, em última análise, de resguardo e efetivação dos direitos fundamentais. Como indica Sérgio Cademartori,

“(…) os direitos fundamentais, positivados na ordem jurídica, são o conteúdo material da democracia e de uma ordem materialmente justa. Sem um ou outro não haveria, em realidade, um Estado Democrático de Direito<sup>48</sup>.”

Enfim, o Ministério Público aparece no sistema constitucional brasileiro como verdadeiro garantidor da ordem jurídica, ou seja, garantidor da própria ordem constitucional, tendo toda sua atuação orientada para prevalência do conteúdo constitucional e para que o ordenamento jurídico num contexto geral não seja violado ou desrespeitado, por desvios ilícitos, abusos e desvios de

---

<sup>47</sup> Art. 127, caput, da **Constituição da República Federativa do Brasil**.

<sup>48</sup> CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Millennium, 2006. p. 103

poder, inclusive, pela inobservância do comando constitucional contido no princípio da moralidade administrativa.

A obstinada tarefa da defesa do regime democrático implica consolidação dos próprios direitos fundamentais, pressupondo condições efetivas do exercício de cidadania por partes de todos, ou como releva Canotilho:

(...) o princípio democrático entrelaça-se com os direitos subjectivos de participação e associação, que se tornam, assim, fundamentos funcionais da democracia. Por sua vez, os direitos fundamentais como direitos subjetivos de liberdade, criam um espaço pessoal contra o exercício de poder antidemocrático, e, como direitos legitimadores de um domínio democrático, asseguram o exercício da democracia mediante a exigência de garantias de organização e de processos com transparência democrática (princípio maioritário, publicidade crítica, direito eleitoral). Por fim, como direitos subjetivos e prestações sociais, econômicas e culturais, os direitos fundamentais constituem dimensões impositivas para o preenchimento intrínseco, através do legislador democrático, desses direitos<sup>49</sup>.

Independente do Executivo e do Legislativo, o Ministério Público adquiriu uma nova gama constitucional de atribuições, dentre as quais, a de guardião maior da operatividade do princípio da moralidade administrativa. Isso por que o órgão do Ministério Público, a par da amplitude de seu conceito e área de atuação estabelecida no art. 127 da Constituição da República, tem, dentre outras funções institucionais outorgadas por esta, àquelas contidas no inciso III do art. 129, CF.

### **3.2 Aspectos de formação política brasileira**

As mudanças políticas no Brasil não aconteceram na força de movimentos sociais. Não houve alteração radical na história política nacional, houve uma continuidade e melhoria de procedimentos antecedentes, que foram blindados por uma nova conjuntura. Um exemplo é a cidadania brasileira, que foi imposta por uma república, quando deveria ter sido conquistada por um movimento social. De acordo com a tradição o brasileiro arrosta o favor político (clientelismo, mandonismo, oligarquias) como algo natural, uma vez que sem apontar declaradamente o público do privado, e o

---

<sup>49</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 286

conceito de cidadão, é muito fácil empregar bens públicos para realizar interesses pessoais.

Segundo José de Souza:

A tradição de um sistema político baseado na confusa relação do patrimônio público e do patrimônio privado tem sido a base a partir da qual essa relação foi dando lugar a procedimentos que começam a ser classificados como corruptos<sup>50</sup>.

A falta de distinção entre público e privado começou com as capitanias hereditárias, com o intuito de obter vantagens pessoal e manter-se no poder e com o controle sobre as terras, o Rei, doou bens públicos brasileiros à portugueses que também tinham interesses sobre o território.

(...) no Brasil a distinção entre o público e o privado nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão. Ao contrário, foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio privado. Portanto, uma distinção relativa ao direito de propriedade e não relativa aos direitos da pessoa<sup>51</sup>.

Essa mistura de conceito de público e privado perdurou também no clientelismo, patrimonialismo que utilizavam os bens públicos em favor pessoal.

Baseando-se em entendimentos morais do tipo tradicional, a política da "troca de favores" no Brasil é legítima, há uma aversão dos brasileiros em enxergar a ilegalidade em atos envolvendo patrimônios públicos à favor de interesses privados. No Brasil, nenhum grupo ou partido político consegue alcançar o poder sem alianças e concessões. O ex-presidente Lula, por exemplo, se não tivesse feito alianças com alguns partidos de direita e amaciado seu discurso, jamais teria alcançado a presidência. Tais alianças, na década de 80, soariam como um absurdo incomensurável. A necessidade de construir laços com diversos grupos políticos no Brasil alcança a extremidade quando, por exemplo, Roberto Jefferson denunciou o governo de pagar uma "mesada" de R\$ 30 mil a deputados da base aliada. Depois de toda crise, CPI's e algumas cassações, muitos dos envolvidos continuaram exercendo suas funções impunemente, e a população, que legítima a política

---

<sup>50</sup> MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec. 1994. p.40

<sup>51</sup> MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec. 1994. p. 20

brasileira da "troca de favores" e não tem um conceito firme de cidadania, "senta-se à mesa dos políticos para comer pizza".

Um outro exemplo, Fernando Collor de oligarquia nordestina, sua família é tradicional na política coronelista, e, portanto, não é difícil para ele conseguir conquistar apoio político de outras oligarquias e até do povo, utilizando a mídia, por exemplo.

A inépcia dos brasileiros de reivindicarem seus direitos de cidadão se encontra exatamente em não conseguir perceber tais direitos. Na ditadura Militar, um exemplo, foram anos de repressão para que o povo saísse às ruas. Hoje não é distinto, existe uma minoria mais elucidada que teve acesso à instrução, um novo exemplo, o movimento "Caras Pintadas" no processo de impeachment do presidente Collor, era composto por estudantes e que, mesmo com averiguações mais avançadas, demorou a colocar em prática à vontade de punição, pois demorou a identificar o ato como ilegal. A grande massa brasileira tem apenas o acesso à mídia, toda noção política que eles constroem é a mídia quem alimenta. Porém a mídia não diz como pensar, mas ela impõe em que pensar.

(...) agenda setting. Trata-se de uma das formas possíveis de incidência da mídia sobre o público. É um tipo de efeito social da mídia. É a hipótese segundo a qual a mídia, pela seleção, disposição e incidência de suas notícias, vem determinar os temas sobre os quais o público falará e discutirá<sup>52</sup>.

O brasileiro, está fincado em uma diligência onde um pequeno depende dos favores de um grande e assim por diante. É uma política extremamente habitual, retrógrada e absurda e enquanto a população enxergá-la como autentica nada poderá ser feito para modificá-la.

### **3.3 Participação popular e controle social**

Uma sociedade consciente e participativa não se satisfaz com a representação e direito de voto tão-somente em períodos eleitorais. A sociedade consciente e participativa estar presente nos processos e decisões e formulam seu juízo em relação aos assuntos de interesse coletivo.

---

<sup>52</sup> BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética na Comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 2001. p. 169

Essa participação da sociedade está vinculada ao conceito de controle social, a população agindo assim, mostra ao poder público o real motivo de serem delegados para determinado cargo, para que não sejam nocivos aos seus interesses. O controle social implica na participação popular e, ainda, o exercício do poder estatal em cooperação e subsidiariedade, dando ênfase à consensualidade.

A colaboração entre Estado e sociedade se dá pela participação social, que poderá fazer com que a inclusão dos problemas e a formulação de soluções sejam efetivadas e voltadas para as verdadeiras razões da sua existência. Nesse sentido, observa-se que só contribui, realmente, aquele grupo social que divide, na medida de suas possibilidades, o ônus da decisão, que oferece sua parcela de colaboração no processo de formação da decisão da administração pública.

Havendo essa colaboração, é possível pleitear, com a ajuda da sociedade, uma conduta a ser implementada pelo Estado, seja pela intervenção ativa deste, seja por meio da apresentação de sugestões e propostas, ou pela verificação dos requisitos relacionados ao adequado atendimento do interesse público.

Pode-se exemplificar, classificar e sintetizar a participação popular por meio das palavras de Torres:

A participação administrativa, a sua vez, provavelmente a que mais se expandiu nas últimas décadas, vem conferir maior legitimidade aos atos da Administração e ampliar o controle sobre o governante. Pode ser informativa, realizada a partir da publicidade que se confere aos atos estatais; se efetivar na via da execução, abrindo-se à colaboração dos entes privados na satisfação dos interesses públicos e à adesão do administrado, à execução dos planejamentos governamentais nos seus aspectos dispositivos; realizar-se pela consulta, em que a Administração ouve indivíduos e entidades interessadas antes de tomar a decisão, a exemplo das audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e a integração de administrados em colegiados mistos; por fim, pode vislumbrar-se na participação na decisão, instituída exclusivamente por lei e firmada sobre a simples provocação da Administração para que tome uma decisão, como, por exemplo, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas de reclamação relativa à prestação de serviços públicos, até a decisão pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas ou em colegiados deliberativos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

Para que o batalha contra à corrupção se torne mais eficaz, é indispensável a inclusão de toda a sociedade. Os níveis de corrupção tornam-se comedidos quando há no país um grupo político elucidado e corajoso, juntamente com apoio público e com um setor privado interessado e bem liderado. O mais importante, e também o elemento mais difícil de ser engajado, é uma sociedade civil participativa, disposta a exercer seus direitos e deveres de cidadã na transformação da sociedade na qual vive.

Uma sociedade consciente e participativa sabe que a efetividade do direito e das suas normas dependerá sempre de sua participação, de sua organização, de sua conscientização, de sua informação, pressionando o Estado e os agentes públicos

É necessário frisar que o exercício da cidadania não deve resumir-se ao direito de voto. A cidadania deve ser entendida como uma atividade em permanente aprimoramento e construção, sendo exercida também após a eleição, com a fiscalização do trabalho dos representantes.

No Brasil, vemos claramente que a cidadania nem remotamente é exercida como deveria ser, e essa é a origem de vários dos problemas sociais, econômicos e políticos que enfrentamos. Para entender melhor essa situação, utilizaremos a sequência de evolução da cidadania proposta por Marshall (1967) em seu livro *Cidadania, classe social e status*. Ele utiliza como exemplo a evolução da cidadania na Inglaterra e demonstra que os primeiros direitos a serem conquistados foram os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade. A partir da aquisição desses direitos, o cidadão inglês sentiu necessidade de conquistar seus direitos políticos para ter seus interesses representados na esfera de poder. Com a conquista dos direitos civis e políticos foi mais fácil e efetiva a conquista dos direitos sociais, de emprego, educação e moradia<sup>54</sup>.

Os direitos civis de liberdade, igualdade e propriedade foram garantidos por um Poder Judiciário independente. A partir do exercício dos direitos civis, houve a expansão dos direitos políticos a quem não podia votar e a consolidação desses direitos pelos partidos e pelo Poder Legislativo. Por ação

---

<sup>54</sup> MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

dos partidos e do Congresso houve a votação dos direitos sociais, que foram postos em prática pelo Poder Executivo.

Portanto, a base de todas as conquistas, nesse modelo de construção da cidadania, foram os direitos civis, sendo essas conquistas ampliadas à medida que a participação popular se ampliou e cobrou efetiva representação.

Para muitas pessoas, a solução para esse problema estaria nas reformas políticas, como a eleitoral, a partidária e a da forma de governo. No entanto, para reduzir a ineficácia do sistema representativo, é necessário tempo para que a democracia do Brasil amadureça e se consolide. É durante esse tempo que serão feitas as correções nos mecanismos políticos, ampliado o gozo dos direitos civis e reforçados os direitos políticos, mudando a cultura política.

A inversão da sequência de conquistas de direitos reforçou a supremacia do Estado. Para que a democracia se consolide, é necessário reforçar a organização da sociedade, democratizando o poder. Essa organização deve ser feita contra o Estado corporativo, colonizado<sup>55</sup>.

A solidificação democrática passa pelo aparelhamento da sociedade e pela elaboração da administração pública para receber aos anseios desta sociedade. A mudança sugere maior participação popular e controle social, que aos poucos vêm obtendo a relevância de que necessitam, para que a pessoa do administrado possa ter uma possibilidade real, e não formal, de interseção e desempenho de sua função.

### **3.4 Instrumentos processuais usados no combate à corrupção**

O uso adequado dos recursos financeiros do país está inteiramente ligado à honestidade do administrador e seus agentes públicos. Não existe um dispositivo, nem um meio legal, em que se possa mudar os atos desonestos de uma pessoa, o que existe são leis que geram sanções, que podem, inibir e desanimar atos corruptos.

As normas existentes como instrumento de combate à corrupção, para frear práticas administrativas abusivas, como à corrupção pública, temos: A

---

<sup>55</sup> CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Lei de improbidade administrativa, Lei n. 8.429/1992. O Princípio da Moralidade, disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. A Lei de responsabilidade fiscal, Lei Complementar n. 101/2001. Nesta seção, faremos breves comentários a respeito da utilização e da eficácia desses instrumentos.

### **Lei de Improbidade Administrativa**

A lei 8.429/1999, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, tem a finalidade de combater atos praticados por agentes públicos, que de alguma forma, causarem prejuízos à Administração Pública. Na mesma lei há previsão de punição para pessoas que de alguma forma tenha obtido vantagens com a ação de improbidade.

Nesse mesmo diploma, o legislador cuidou em detalhar as hipóteses de improbidade, inclusive nas entidades que vivem à custa de recursos públicos. Há previsão para a punição de quem pratica ato que enriquece seu autor ilicitamente; de quem pratica ato que causa lesão ao erário; de quem pratica ato ofensivo aos princípios administrativos e à ordem urbanística. O legislador estabeleceu o tipo básico e detalhou, exemplificadamente, as possibilidades de ocorrência, não as esgotando.

Essa lei gerou polêmica quanto à sua aplicabilidade em relação aos agentes políticos, que são, antes de tudo, agentes públicos, mas não podem ser enquadrados como tais para não serem punidos pela Lei de Improbidade. A polêmica tornou-se maior ainda com mitigação dada pelo Supremo Tribunal Federal, que por meio do julgamento da Reclamação n. 2.138 tornou a Lei de Improbidade Administrativa inaplicável aos agentes políticos; estes são submetidos à aplicação da Lei n. 1.079/1950.

A limitação constitucional para aplicar sanções de perda de cargo ou função e de suspensão dos direitos políticos dos agentes políticos prejudicou muito a aplicação da Lei n. 8.429/1992. A Constituição Federal, traz nos seus artigos 85 e 86, que o presidente da República só perderá o cargo quando for acusado de praticar crime comum (quando será julgado pelo Supremo Tribunal Federal) ou de praticar infrações político-administrativas (nesse caso, será julgado pelo Senado Federal). Essa denúncia só pode ser movida a efeito

se acolhida por dois terços da Câmara dos Deputados, quando ocorrerá o processo de impeachment ou processo judicial.

O agente público que comete ato improbo deve responder em cada esfera prevista no nosso ordenamento jurídico. Esse é a finalidade da Lei de improbidade, aplicar sanções aos agentes que cometerem crimes de responsabilidade. O exercício da função pública não deve ser exercida por quem atenta contra a moral administrativa.

### **Lei de Responsabilidade Fiscal**

As diretrizes propostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal são para equilibrar os gastos financeiros, que não é uma proposta nova, e nem seria necessária de a Lei Federal n. 4320/1964 fosse desempenhada. Entretanto, o hábito de repassar dívidas aos sucessores por meio de Restos a Pagar ou cancelar empenhos e precatórios não quitados ensejou o estabelecimento de novos mecanismos para uma gestão responsável, tornando obrigatória uma política de planejamento para a execução do orçamento público para dificultar o gasto sem previsão e o gasto maior do que o permitido, culpando o administrador público pelas despesas ordenadas por ele.

As modificações sugeridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram uma participação muito importante no cumprimento adequado do orçamento público, haja vista o arrecadamento insuficiente para o cumprimento de todas as metas que precisam ser executadas. Essa lei trouxe a preocupação com o ajuste do orçamento e com a limitação de empenhos, e a redefinição das previsões e das prioridades tornou-se requisito essencial ao equilíbrio das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz a ideia de planejamento. Onde reforça a obrigação do administrador planejar, onde e como encaixar o uso de recursos públicos em cada caso. Sem esse planejamento o administrador público não consegue cumprir os ditames da lei. Outra ideia fixa nesse diploma é a transparência, por meio de estímulo à participação popular, com a prática de audiências públicas.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os relatórios de informações referentes a receitas e despesas sejam amplamente

divulgados nos veículos de comunicação, possibilitando ao cidadão verificar a procedência e a autenticidade das informações divulgadas.

No entanto, apesar do rigor destinado às despesas com pessoal e com o crédito público, essas despesas não tiveram diminuição significativa. Cada eliminação de um cargo efetivo é seguida da criação de vários cargos em comissão, e o limite de endividamento em relação ao PIB também é aumentado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, tem desempenhado seu papel de contrapesar as contas públicas. A lei não consegue fazer com que os administradores e agentes públicos ajam com ética, com isso é necessário que seja exigido dos legisladores e dos administradores, em um estágio ininterrupto de cidadania, a observância e o seguimento de princípios constitucionais.

### **3. 5 Governança pública: uma sugestão de modelo de administração**

A governança pública não há um julgamento determinado, o que existe é uma série de desiguais questões de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e seus institutos, de um lado, esta as organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, e a sociedade civil (de forma coletiva ou individual), e do outro lado.

Segundo Löffler, entende-se como governança:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes<sup>56</sup>.

Para a ciência política, a governança pública refere-se a uma mudança na gestão política, que adota uma disposição de questionar, cada vez mais, à autogestão nos palcos social, econômico e político, surgindo, a partir disso, novas formas de gestão dela decorrentes. Nesse sentido, a governança sobrevém a ser percebida como uma opção para a gestão fundamentada na

---

<sup>56</sup> LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung.** *Verwaltung + Management*, 2001. p. 212-215

hierarquia, aliando ao novo exemplo a negociação, a comunicação e a confiança. Neste novo modelo, as cidades se fortalecem com a participação entre o governo, os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de ações que realizam em conjunto. A governança local seria, então, uma forma independente de organização e colaboração por meio de redes interorganizadas, compostas por representantes de organizações políticas e/ ou administrativas, associações, empresas e sociedades civis, contando, ou não, com a participação estatal<sup>57</sup>.

A mudança de gestão exigirá um Estado de postura mais cooperativa, que atue em conjunto com a sociedade e com as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas. Para que isso aconteça, será necessária uma ampla abertura de mercado para as redes de prestação de serviços, mas isso não significa que o Estado estará abrindo mão de sua responsabilidade. O novo modelo exigirá novas formas regulatórias e um novo rearranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias, pois o modelo existente não será compatível com a nova realidade.

O crucial, inicialmente, é criar uma cultura de comunicação social, de colaboração entre parceiros sociais. A partir dessa transformação de posicionamento, será plausível a ideia de criações de redes sociais, que expandirão as fronteiras de ação, abarcando também empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, associações comunitárias e cidadãos individualmente. De tal modo, a percepção de governança pública e um novo exemplo de “sociedade de cidadãos” caminharão lado a lado.

Na prática, a cooperação tornará a produção e a execução de serviços menos onerosa, tendo em vista que a diminuição da margem de lucro e a cooperação feita entre os membros poderão resultar num produto/serviço qualitativa e financeiramente mais competitivo no mercado. Essas alianças e redes sociais podem ser entendidas como um sistema de troca e, por meio do princípio da reciprocidade, cada parceiro, no curso da compensação de interesses, poderá almejar um ganho com base na cooperação.

---

<sup>57</sup> KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2006. p. 3.

A forma de promover a cooperação de todos os aliados é um acordo, trazendo assim, a criação da governança pública, aceita e aprovada pelos partícipes, quanto pelas organizações criadas, exemplo: administração, sindicatos, entre outros. Somente assim se conseguirá a harmonia necessária para a realização de alianças e atividades. Essas alianças resistirão, sobretudo, mediante a inspiração de uma cultura de confiança recíproca entre os parceiros, e essa cultura não se institui por si só, ela deriva de um extenso processo de aprendizagem dos participantes.

A materialização dessas alianças passa por um processo de organização, de trabalho constante de discussão e comunicação. Para a solidificação desse processo não existe uma fórmula ideal, o indispensável é o empenho de todos os envolvidos de se conservarem fiéis às decisões adotadas em conjunto. Além disso, é imprescindível um domínio de desempenho para identificar falhas e corrigi-las em tempo competente.

Unir grupos distintos não é trabalho simples. A efetividade dessas relações de cooperação depende da criação de um estatuto interno e de sua aplicação. Apesar dos distintos interesses e racionalidades de ação, podem existir valores a serem compartilhados, porque é mais aceitável que diferentes partícipes contribuam em colocação das perspectivas de resultado, bem como da influência por cooperação ocorrida da complexidade dos problemas.

Considerando a situação a partir deste ponto, desenvolverá o juízo de que cada um dos participantes, separadamente, seria ineficaz diante do problema, e somente o trabalho em conjunto apresentaria a solução eficaz para a resolução do problema. O auxílio no ambiente da governança pública determina ação e estimula a confiança indispensável entre os participantes, bem como diminui a insegurança provocada pela diferença de interesses e pela conduta de outros participantes.

As estratégias políticas ligadas ao mercado de trabalho e emprego fortalecem arranjos institucionais entre os participantes, consolidando as inclusões entre eles, e fortalecendo a estrutura circular do aumento da confiança, pois esta não é somente a consequência desejada da cooperação, mas também seu desígnio.

A aptidão estratégica pode ser sucedida do desenvolvimento da confiança. Juntos, povo e governantes, compõem o esqueleto de uma rede.

A rede tem a função de aliar partes com interesses parcialmente distintos e parcialmente contrários, viabilizando seu trabalho conjunto. Os participantes estão presos à rede, ou seja, não podem agir de acordo com seus interesses particulares tanto quanto talvez gostariam, ao contrário, devem se sujeitar aos processos de negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros. Essa inter-relação fortalece essas alianças, assegurando sua sobrevivência e crescimento.

Contudo, observamos que a construção de alianças nem sempre é simples. Nas redes sociais associadas e nas alianças, em vista de seu dinamismo e funcionamento próprios, todos os participantes devem se envolver em processos de aprendizagem, tendo em vista que estes abrem espaço para um novo modelo de conduta, diferente daquele preconizado pelos modelos hierárquicos.

Os participantes que integram as redes sociais associadas ou algo semelhante) e as alianças seriam reunidos em função da organização a que pertencem, porém não representando apenas esta organização, mas também mobilizando e convencendo seus membros para o trabalho cooperativo com terceiros.

Portanto, a governança necessita ser conquistada, e não imposta. Ela tem origem num procedimento de troca que oscila entre o topo e a base em toda a coordenação. Assim, essa nova cultura, edificada por meio de uma reformulação no fluxograma de comportamento dos participantes da governança, não deverá ser diligente somente à estrutura da governança, necessitando ser desdobrada às organizações participantes, pois desse modo os parceiros irão edificar de forma eficaz as bases para o desenvolvimento de uma confiança recíproca.

## CONCLUSÃO

O combate à corrupção deve submergir várias frentes, pois a elaboração de normas e sua previsão constitucional não têm sido suficientes para garantir a efetiva aplicação destas. Devem-se aumentar as medidas preventivas e conscientizar a população para exigir de seus representantes uma atuação harmônica com suas atribuições.

Não por outro sentido que atualmente o problema da corrupção representa uma preocupação mundial, importando na celebração de diversos tratados e convenções de direito internacional visando seu controle e combate, onde é cada vez mais verificado que a corrupção acaba sendo um verdadeiro açoite para a humanidade.

O combate mais efetivo da corrupção deve atacar também as causas estruturais e institucionais, buscando o aperfeiçoamento dos meios de controle existentes e o incentivo à participação da mídia, das organizações da sociedade civil e dos setores da iniciativa privada como verdadeiros atores no controle da corrupção.

Percebe-se, com base no que foi exposto em todo o texto, que a elaboração de outros mecanismos não será suficiente para frear a corrupção se não houver um engajamento da população nesse sentido. O problema maior, na verdade, tem sido o déficit de uma cidadania militante pela população.

Infelizmente, os casos de corrupção multiplicam-se porque a sociedade não dispõe de cidadania para ter uma participação social concreta. A participação social cidadã faz com que a administração pública planeje e execute suas ações tendo como prioridade o atendimento às necessidades da população. Quando não existe tal cobrança e a sociedade não é consciente de seus deveres e direitos, o resultado é uma administração pública voltada para interesses clientelistas e uma população carente, sem o atendimento de suas necessidades mais básicas, sem perspectivas de alteração deste quadro.

A falta de um engajamento da população nesse sistema mostra que necessitamos muito mais de um projeto pedagógico voltado para o ensino e para a prática da cidadania do que de um novo marco regulatório que incentive essa prática.

Por fim, percebe-se que a corrupção é uma das questões mais preocupantes da política brasileira, porque prejudica o gestor probo e a boa gestão dos recursos públicos; favorece pessoas e grupos privados em detrimento do bem comum; viola normas éticas estabelecidas e desqualifica o exercício da política. Lamentavelmente, a corrupção deixou de ser notícia das páginas policiais para se tornar uma questão política de âmbito nacional. Daí ser necessário combatê-la, utilizando os instrumentos de que já dispomos e incentivando a participação dos cidadãos como verdadeiros fiscais dos atos da administração pública e de seus gestores.

Assim sendo, precisa-se de um combate efetivo à corrupção, em todas suas formas, para que a esperança finalmente prevaleça, “para que o bem supere o mal”. E Bertolt Brecht, compendia o que queremos dizer, quando citou em um dos seus livros: **“Chegará o dia em que a página será virada para nós.”<sup>58</sup>**

---

<sup>58</sup> BRECHT, Bertolt. **Mãe coragem e seus filhos**. 1939

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARROS FILHO, Clóvis de. **Ética na Comunicação: da informação ao receptor**. São Paulo: Moderna, 2001.

BRANDÃO, Antonio José. **Moralidade Administrativa**. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 25, Rio de Janeiro: Renovar, 1951.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 de mar de 2016.

BRECHT, Bertolt. **Mãe coragem e seus filhos**. 1939

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e Legitimidade**. 2. ed. São Paulo: Millennium, 2006.

CAMINHA, Vaz Pero. **Carta de Achamento**, 1500.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19/98)**. IN MORAES, Alexandre. Os 10 anos da

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, Luiz Otávio. **Como a corrupção abalou o governo Lula. Por que o presidente perdeu a razão e o poder**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

CHIANENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas - O novo papel dos recursos humanos nas organizações**. Rio de Janeiro – Elsevier, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo, Atlas, 2001.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Direito Administrativo: noções fundamentais**. São Paulo: iglu, 1999.

FABRIS, Sérgio Antônio. Brasil: **Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre, 1994.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Fundamentos do Direito Administrativo**. 3d. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Corrupção e Democracia. O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. Coordenadores: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia. São Paulo: Atlas, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías – la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 1999, p. 23.

FERREIRA, Sergio de Andréa. **A Moralidade na Princiologia da Atuação Governamental**. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 220, Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo, Saraiva, 2010.

GHIZZO, Affonso. Projeto “**O que você tem a ver com a corrupção?**”. Joinville

**GORDILLO**, Agustin. **La administracion paralela, Buenos Aires, FDA**, 1982.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2006.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung**. *Verwaltung + Management*, 2001.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec. 1994.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 130

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2003. p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: RT, 1981.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. p.68.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1998

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **A corrupção como desvio de recursos públicos** (a agressão da corrupção aos direitos humanos). Revista dos Tribunais nº 820, fevereiro de 2004, Ano 93, São Paulo: RT.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2003.

REALLE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Minha Gerais: Del Rey, 1994.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Corrupção e desempenho econômico**. São Paulo, 2000.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Direito Administrativo: noções fundamentais**. São Paulo: iglu, 1999.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p.25. apud BENDIX, Reinhard. **Max weber: um perfil intelectual**. 4ª ed. Buenos Aires. Amorrortu, 1960.

