

---

## CORRUPÇÃO: SUA APLICABILIDADE AO CASO BRASILEIRO

---

*Gihad Menezes*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Corrupção; 1.1 Origem histórica da corrupção; 1.2 Princípio da Transparência; 1.3 Percepção quanto à corrupção; 2 Controles sobre a corrupção; 2.1 Ministério Público; 2.2 Advocacia Pública; 2.3 Tribunal de Contas; 2.4 Controladoria-Geral da União; 3.5 Controle Interno; 4 Corrupção como improbidade administrativa; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** A presente monografia busca analisar os tipos existentes de corrupção que prejudicam a administração pública brasileira. O método utilizado engloba a pesquisa de sítios da Internet, artigos e livros relacionados ao tema. O estudo tem o objetivo geral de compreender como o fenômeno mundial da corrupção, um tema extremamente atual e de grande relevância à vida moderna, pode ser analisado e também será demonstrado como ele aflige o mundo globalizado. Como objetivo específico, o trabalho tem a finalidade de fomentar um maior controle social por meio de uma maior participação ativa do cidadão no conhecimento das ações efetuadas com o erário público e, com isso, melhorar e qualificar a percepção da sociedade organizada sobre os efeitos da corrupção para, conseqüentemente, promover um debate que esclareça cada vez mais a importância da transparência e da ética no trato com a coisa pública. Como proposta de problematização, o tema em si é muito controverso. Estudiosos conhecem o problema, mas as soluções não são efetivadas. Por isso, o problema advém na proposta de encontrar um desenvolvimento que consiga acompanhar os sintomas das mudanças que a corrupção sempre tende a acarretar e de poder, com a devida transparência dos atos governamentais, entender e acompanhar o que é feito com a res publica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção. Improbidade Administrativa. Administração Pública.

**ABSTRACT:** This monograph seeks to analyze the existing types of corruption that undermine the Brazilian public administration. The method comprises the research of websites, articles and books related to the topic. The study has the overall aim of understanding how the global phenomenon of corruption (a very current topic of great relevance to modern life) can be analyzed and will also be shown how it afflicts the globalized world. As a specific objective, the work aims to foster greater social control through active participation of citizens in the knowledge of their actions towards public property, as well to improve and qualify the perception of organized society about the effects of corruption. The objective is also to promote a debate to clarify increasingly the importance of transparency and ethics in dealing with public affairs. The subject itself is very controversial. Scholars familiar with the problem, but the solutions are not effective. Therefore, the problem arises in finding a proposed development that can accompany symptoms of changes that corruption always tends to lead and, with due transparency of government actions, try to understand and monitor what is done with the res publica.

**KEYWORDS:** Corruption. Administrative Misconduct. Public Administration.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem a pretensão de analisar a hipótese de que a corrupção é uma característica presente em toda a sociedade moderna capitalista, mas com características próprias no caso brasileiro. Partindo desta premissa, o estudo pretende desenvolver, de maneira específica, uma visão teórica de sua história e dos controles existentes para o combate deste problema que afeta a sociedade brasileira. O estudo também tem o objetivo de dialogar acerca do problema mundial da corrupção de uma forma que se possa compreender seu estágio atual em nossa sociedade e sua tipologia (improbidade).

Teremos a possibilidade de conhecer como a sociedade civil e o setor privado podem obter ferramentas de apoio ao combate à corrupção, mas para que sejam eficazes há de se ter um engajamento dos atores sociais, pois a falta ou afrouxamento dos controles é um convite para que a impunidade prevaleça. Veremos que a mudança necessária está com a sociedade civil organizada a partir do momento em que a mesma comece a ser informada para tanto.

Para Trevisan<sup>1</sup>:

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. O desvio dos recursos públicos não só prejudica os serviços públicos, como leva ao abandono de obras indispensáveis às cidades e ao país. Ao mesmo tempo, atrai a ganância e estimula a formação de quadrilhas que podem evoluir para o crime organizado e o tráfico de drogas e armas. Um tipo de delito atrai o outro e quase sempre estão associados. Além disso, investidores sérios afastam-se de cidades e regiões onde vigoram práticas de corrupção e descontrole administrativo. Por isso o combate à desonestidade nas administrações públicas deve constantemente estar em pauta das principais ações das pessoas que se preocupam com o desenvolvimento social e sonham com um país melhor para as próximas gerações.

Um dos principais problemas observados na contemporaneidade é o fato de que a corrupção tem sido uma constante e com isso poderia acabar agregada aos valores da comunidade, na medida em que os comportamentos de uma parte desta acompanham as práticas de um sistema corrupto. Não é preciso esperar que a governança tenha por escopo uma iniciativa demagógica na luta contra a corrupção, mas sim que a sociedade organizada detenha o real controle dos atos e fatos administrativos. A sociedade contemporânea perde com a corrupção e,

1 TREVISAN, Antoninho Marmo. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. 2. ed. ampliada, Ateliê Editorial, 2003. p. 13/15

por isso, há a necessidade de discussão para que possamos encontrar uma proposta que tenha como consequência o aumento do bem estar social.

A corrupção está intimamente ligada a fatores como cultura e educação de um povo. No Brasil, sua incidência recua na medida em que se ampliam os controles preventivo e repressivo, ou seja, ações de instituições de controle fortificadas e mecanismos de supervisão eficientes tendem a decrescer os índices de corrupção.

## 1 CORRUPÇÃO

### 1.1 Origem histórica da corrupção

A expressão “corrupção” é utilizada por meio de eufemismos em diversos países. A criatividade dos povos rivaliza na procura de nomes pitorescos. O trinkgeld dos alemães e a bustarella dos italianos correspondem ao pay-off dos americanos e ao baksheesh dos egípcios, que também equivalem ao nosso “jeitinho” ou até ao uzyatha russo. Tácito<sup>2</sup> expõe que a corrupção é tão antiga quanto o homem: “O primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente seduzindo Adão com a oferta da maçã, na troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne”.

De acordo com Cavalcanti<sup>3</sup>, durante a Antiguidade a ideia de corrupção era muito vaga, pois valia a lei da reciprocidade. O autor cita o Código de Hamurabi (Babilônia, 1711- 1669 a.C.) como um dos primeiros a estabelecer a separação entre valores morais. Aquela justiça condenava o juiz que, por bens materiais, mudasse “suas decisões”, podendo também ser multado, exposto à execração pública e impedido de exercer novamente suas funções. Nos primeiros séculos da era cristã, as questões de corrupção atraíram moralistas como Santo Agostinho e permearam a política da época. Em alguns lugares, quem se arriscasse a uma denúncia poderia incorrer na vingança do denunciado, se este tivesse o poder de executá-la. Em 1616, um cidadão de nome John Wrenham teve a má ideia de interpretar literalmente um discurso do rei James I, em que o soberano pedia a seus vassalos que apontassem os corruptos do reino. Sentindo-se prejudicado num processo sobre aluguel de terras, Wrenham acusou pública e diretamente o Ministro da Justiça Francis Bacon (que cinco anos mais tarde confessaria a sua culpa em diversos casos de corrupção levantados por uma comissão parlamentar de inquérito e acabaria alijado do poder), enquanto este ainda se encontrava à época da denúncia no auge do seu prestígio. A acusação temerária voltou-se contra o acusador, condenado por calúnia, e o infeliz Wrenham sofreu uma variedade de castigos que incluíram: multa de dez mil libras, um longo trajeto através

2 TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. RDA, n. 218, 1999. p. 02.

3 CAVALCANTI, Pedro. *A corrupção no Brasil*. Edições Siciliano, 1991. p. 10 a 13.

de Londres montado a cavalo com o rosto voltado para o rabo do animal, a perda de duas orelhas decepadas à faca e, finalmente, prisão perpétua. Observa-se pelo exemplo que a luta contra a corrupção nunca foi ingênua.

Embora os meios de comunicação tendam a relacionar o assunto da corrupção com a esfera pública, com notícias de escândalos envolvendo políticos e funcionários públicos em manobras com uma classe empresarial financiadora de campanhas, observa-se que na realidade a corrupção é um fenômeno social de múltiplas facetas.

Cavalcanti<sup>4</sup> cita que o império português e o Brasil colonial ofereceram terreno propício para o vicejar da corrupção, visto que há registro da existência de negociatas praticadas desde aquela época. Cavalcanti conta que, em 1666, quando Pedro de Melo deixou a capitania do Rio de Janeiro, o Conselho Ultramarino escreveu à Coroa notando que, na experiência coletiva do império, este era o governador que não fora acusado de práticas condenáveis. No entanto, dois anos depois, os mesmos conselheiros advertiram a Coroa que os desvios de muitos governadores eram tais que estes deveriam ser imediatamente decapitados. Quando D. João VI consultou o famoso Padre Vieira sobre a conveniência de dividir as terras do Maranhão-Pará em dois governos, o jesuíta limitou-se a sugerir que se deixassem as coisas como estavam, visto que “um ladrão num cargo público é um mal menor do que dois”. Outro exemplo claro de corrupção pode ser demonstrado por um tratado assinado com a Inglaterra em 1817, que dispunha que os africanos que chegassem ao Brasil de forma ilegal deveriam ser libertados e, eventualmente, reencaminhados para a África. Mas ao regulamentar internamente este acordo, o governo brasileiro decidiu que, enquanto a hora do repatriamento não chegasse, o africano “livre” deveria trabalhar em estabelecimentos públicos ou sob contrato de aprendizado por até quatorze anos a serviço de particulares. A corrupção brasileira em relação ao tráfico de escravos continuaria mesmo com a interrupção militar da esquadra da Inglaterra que, interessada em acabar com o tráfico, iniciou uma ofensiva diplomática com uma série de tratados, sendo o mais importante deles assinado em 1826 em troca do reconhecimento da independência do Brasil. Mais tarde, vendo que tratados e leis não tinham muita eficácia, os ingleses recorreram ao suborno financiando jornais cariocas contrários ao tráfico para que estes criticassem o governo brasileiro.

As práticas de favorecimento, principalmente as ilícitas, parecem estar relacionadas a assuntos de “amigo” ou “de família”. Elas podem se manifestar numa trapaça de jogo de cartas ou em um grande rombo aos cofres públicos; pode mudar a forma, mas a essência continua a mesma: levar vantagem contrariando uma norma moral. Os filósofos da Grécia

4 CAVALCANTI, Pedro. *A corrupção no Brasil*. Edições Siciliano, 1991. p. 23-27.

Antiga já tratavam sobre o tema nos discursos sobre Ética. No Brasil, um país com inúmeras leis, a corrupção soa até mesmo como uma espécie de “pecado original”: tem origens na colonização portuguesa, perde-se no sem número de leis excessivas, exhibe-se nas grandes reviravoltas do século passado, revigora-se na ditadura e não sucumbe à democracia.

Crime ou costume? Para entender o fenômeno da corrupção é interessante observar sua dimensão histórica para ajudar a compreendê-lo, como salienta Carvalho<sup>5</sup>. Para este autor, houve uma sequência de episódios que reforçou a impressão de que a corrupção sempre esteve entre nós. No século XIX, o sistema imperial era chamado de corrupto e despótico. Em 1930, a Primeira República e seus políticos foram chamados de “carcomidos”, ou seja, destruidores. Getúlio Vargas foi derrubado em 1954 sob a acusação de ter criado um mar de lama. O golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a subversão e corrupção. A ditadura chegou ao fim sob acusações de despotismo e corrupta. Após a redemocratização, o então Presidente da República, Fernando Collor de Mello foi eleito em 1989 com a promessa de caçar os marajás e ele mesmo acabou expulso do poder acusado de fazer o que combatia. Nos últimos anos, as denúncias proliferaram – como o caso do “mensalão” – atingindo todos os poderes e instituições públicas.

Ética e moral são sempre lembradas quando se põe em questão o comportamento de agentes públicos e o funcionamento das instituições, mas deve-se lembrar de que os valores de uma sociedade são dinâmicos e estão em constante mudança. O que caracteriza o ideal republicano seria a referência à lei como horizonte das práticas políticas e a ideia de que a melhor forma de governo é aquela fundada na *liberdade*, entendida como participação efetiva na vida pública, bem como na *igualdade*, vista como possibilidade real de chances e oportunidades. No entanto, a corrupção está vinculada a todas as ações e comportamentos que colocam em risco tanto os valores associados à vida republicana quanto as estruturas institucionais que asseguram o Estado de direito.

Em todos os lugares e em todos os tempos os valores são atacados e precisam ser continuamente atualizados, mas é necessário distinguir a virtude moral da virtude política. Ambas estão vinculadas à vida cotidiana do corpo político e se referem a valores como o respeito à pátria, o respeito às leis e o desejo de justiça.

## 1.2 Princípio da Transparência

A transparência fiscal é um princípio constitucional que sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver com clareza. Dirige-se tanto ao Estado quanto à sociedade, tanto aos organismos financeiros

5 CARVALHO, José Murilo de. Artigo: Escola de Transgressão. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, ano 4, nº 42, mar. 2009. p. 18-20.

nacionais e internacionais quanto às entidades não governamentais. Tem como preceitos a elaboração do orçamento e da sua gestão responsável, a criação de normas antievasivas e o combate à corrupção.

Na História, o patrimonialismo, que caracterizou a formação de diversos Estados nacionais na Europa, do século XII ao século XVIII, ficou enraizado também no Brasil de uma forma difícil para se desvencilhar. O Brasil adotou o liberalismo, as instituições democráticas e aderiu ao Estado de Direito, mas conservou o patrimonialismo. A dificuldade em se livrar desses resíduos constitui uma das fontes básicas da corrupção. O Estado Patrimonial, que surgiu com a necessidade de uma organização estatal para fazer a guerra, agarrou diversas realidades sociais como as políticas, econômicas, religiosas, entre outras, mas a sua dimensão principal se baseia no patrimonialismo financeiro, ou seja, em sustentar-se fundamentalmente pelas rendas patrimoniais ou domínias do príncipe, e só secundariamente se apoiando na receita extrapatrimonial dos tributos.

Por este entendimento, é possível identificar a importância da transparência. Guerra analisa<sup>6</sup>:

Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado.

Assim, o princípio da transparência vincula ao Estado que a sociedade se transforme em instrumento importante para a superação dos riscos fiscais. A transparência na atividade orçamentária e financeira, demonstrada na clareza da Lei Ordinária nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, pode aperfeiçoar a comunicação social e o combate à corrupção dos agentes públicos, em contraponto à transparência exigida pelo contribuinte.

É importante notar que a transparência também está prevista na Constituição Federal:

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 [...] (g.n.)

Como pode ser observado, o legislador constitucional elevou a transparência para a carta magna a um status de princípio constitucional.

6 GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Editora Fórum, 2003. p. 91.

Desta forma, os atos administrativos devem ter a divulgação pública máxima para tornar mais transparente os atos derivados do poder público. Tal divulgação depreende que haja mais regulamentações e foi desta forma, desde a instituição da Constituição Federal vigente, que a administração pública tem aperfeiçoado a publicidade de seus atos para a sociedade organizada.

O Brasil editou muitas normas que buscaram o incremento da publicidade. Como primeiro exemplo, cita-se a Lei nº 9.755/1998 que dispôs da criação, nos ditames da referida lei, de homepage da internet pelo Tribunal de Contas da União que buscou divulgar os dados e informações referentes a:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título “contas públicas”, para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

Observa-se que a lei, na prática, buscou quebrar um paradigma que até então não existia na administração pública. Foi uma tentativa de mostrar à sociedade as contas consolidadas de todos os entes administrados. Daí surgiu o website [www.contaspublicas.gov.br](http://www.contaspublicas.gov.br), um esforço para aproximar as contas públicas ao interesse público da sociedade.

Continuando com os paradigmas legais, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 40, prescreve o seguinte:

Art. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.(g.n)

O estatuto assegura à população não só participação ativa na elaboração do plano diretor e fiscalização, mas também a publicidade de tudo que seja documentalmente produzido.

Não se pode deixar de lembrar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ou LRF, considerada um marco para a administração pública, pois trouxe uma mudança cultural significativa ao gestor público no que tange o planejamento das ações governamentais com responsabilidades objetivas na gestão fiscal, além de trazer a obrigatoriedade de publicidade dos atos:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Há uma mudança de paradigma com o advento desta lei, pois foi determinado que os meios eletrônicos governamentais passassem também a divulgar informações financeiras, patrimoniais e orçamentárias, além de aproximar a população para a realização de audiências públicas prévias que discutem a elaboração das leis orçamentárias. Esta lei foi um marco, pois ajudou a administração pública a ser mais transparente e buscou a participação popular na gestão pública.

Algumas mudanças ocorreram na LRF por meio da Lei Complementar nº 131/2009 que, na realidade, ampliou ainda mais a transparência das contas públicas. A lei explicitou que toda e qualquer pessoa pode ter acesso ao conhecimento das informações sobre as execuções orçamentárias e financeiras, inclusive pela *internet*. Ou seja, todo e qualquer gasto, desta forma, deve estar plenamente ao conhecimento do público quanto a um detalhamento que demonstre detalhes como: serviço ou bem contratado, procedimento licitatório

utilizado relacionado à despesa efetuada, acesso ao salário de qualquer servidor público, entre outros dados.

Cabe mencionar que a execução orçamentária e financeira também deverá ser informada nos sítios governamentais de forma instantânea, ou seja, a lei dispõe que toda a sociedade deve deter uma real condição de verificar e fiscalizar os gastos públicos praticamente em tempo real.

Assim, é interessante notar que por meio princípio da transparência, é possível ter acesso às ações públicas, permitido pela própria legislação vigente e pelas tecnologias de informação e comunicação disponíveis entre governo, fornecedores e cidadão. No tocante à corrupção, este princípio passa a ter um lugar de destaque.

Há inúmeros exemplos, como o portal da transparência, que tem como objetivo o combate à corrupção por meio da divulgação de gastos e transferências do Governo Federal. O portal, por si só, demonstra como pode ser utilizada a tecnologia de informação combinada com o princípio da transparência na denúncia de abusos para que se possam evitar irregularidades na utilização de recursos públicos. O portal da transparência foi lançado pela Controladoria-Geral da União que trouxe, assim, a possibilidade real de qualquer cidadão acompanhar os gastos relacionados ao governo federal. Ademais, tal sistema contém informações de todos os recursos públicos federais que são transferidos ao Distrito Federal, Municípios, Estados, Administração Indireta e demais entidades privadas, fortalecendo a transparência.

Outro exemplo é o COMPRASNET, um portal de compras do governo federal que disponibiliza à sociedade informações referentes às contratações promovidas pelos diversos órgãos daquela esfera. Pode-se ter acesso aos avisos de licitação, às contratações realizadas, à execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão e a outras informações relativas às atividades licitatórias.

Com o advento da Lei nº 10.520/2000, foi criado o Pregão, que é a mais recente modalidade de licitação do tipo de menor preço, utilizada exclusivamente para aquisição de bens e prestação de serviços comuns. A disputa é feita por meio de propostas e lances sucessivos em sessão pública, excluídas as contratações de serviços de engenharia e obras. Usualmente esta modalidade de licitação vem sendo efetuada por meio da própria internet (pregão eletrônico). Com a utilização desta tecnologia é possível dizer que houve vários benefícios para a Administração, como o menor custo de contratação, ampliação da concorrência, maior alcance e liquidez de mercado, eliminação das barreiras geográficas e, principalmente, a economia de recursos orçamentários.

### 1.3 Percepção quanto à corrupção

Muitas vezes o Estado não consegue ser eficaz e eficiente com suas políticas públicas, pois mesmo para suas funções próprias o resultado pleno pode não ser alcançado. Essas funções são as administrativas, legislativas, judiciais e de governos. A função administrativa é aquela que denota o caráter de aplicar a legislação ao caso concreto e tem, por primazia, agir de ofício para as demandas dos cidadãos. A função legislativa predispõe da característica de definir, em forma de normas, o que deve ser obedecido para todos em nome do interesse público e, por isso, impõe as regras de conduta para todos. A função judicial caracteriza-se por dirimir conflitos acerca de conflitos existentes. Já a função de governo é aquela que trata da característica, como exemplo, de República que o país conserva.

Assim, o Estado é um ente personalizado, nos termos do art. 40 e 41 do Código Civil vigente, capaz de adquirir obrigações e direitos na ordem jurídica. Para sua organização há de serem pormenorizadas suas atribuições, sendo algumas delegáveis e outras não. Desta forma, podem também ser divididas as atividades produtivas nos setores público e privado. O setor pode ser considerado como público quando possui a titularidade dos bens e serviços públicos, enquanto que o privado é aquele que tem a feição de ser o detentor de atividades econômicas (em sentido estrito) e dos bens particulares por sua livre vontade.

No entanto, observa-se a presença da corrupção tanto na área pública ou privada. As atividades corruptas são antigas e sua existência pode ser constatada em todas as fases da história, mas é na sociedade capitalista moderna em que ela foi aperfeiçoada em muitas facetas, tal como a corrupção eleitoral, a corrupção financeira, o tráfico de influência, por exemplo. Seu princípio básico é apropriar-se desonestamente dos valores de outrem.

A percepção da existência de possibilidades e de canais competentes de reparação varia em cada sociedade e cada grupo social, sugerindo a existência de um pluralismo de controles como os Tribunais de Contas, Controles Internos, Ministério Público e Controladoria- Geral da União, por exemplo.

A Kroll, empresa mundial de consultoria em gerenciamento de riscos, como a corrupção, e a organização não governamental “Transparência Brasil” publicaram uma pesquisa<sup>7</sup> sobre as percepções e experiências com fraude e corrupção no setor privado nacional realizado em 2002. A pesquisa contou com o total de 92 empresas. Um terço dos questionários foi preenchido por funcionários

7 CONSULTORIA KROLL. *Fraude e corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*. Rio de Janeiro. ONG Transparência Brasil, nov. 2002. p. 1-29.

do alto escalão das empresas consultadas (presidência e diretoria) e os demais, por funcionários de média gerência e assessoria:

Amostra Total Corrupção	Região				Total
	Sudeste	Centro-Oeste	Sul	Nordeste	
Serviços	53	2	0	1	56
Indústria	17	0	2	0	19
Financeiro	13	3	1	0	17
Total	83	5	3	1	<b>92</b>

CONSULTORIA KROLL. Fraude e Corrupção no Brasil: A Perspectiva do Setor Privado. [Rio de Janeiro]: ONG Transparência, 2003. p.5.

Segundo o relatório da pesquisa acima:

Uma grande parte das empresas (70%) declara que já se sentiu compelida a contribuir para campanhas eleitorais. Destas, 58% declararam ter havido menção a vantagens a serem auferidas em troca do financiamento. As restantes (42%) não responderam à pergunta. Assim, nenhuma das empresas que se sentiram compelidas a fazer contribuições eleitorais declarou não ter havido menção a vantagens. Metade das empresas consultadas que participam de licitações dizem já terem sido sujeitas a pedidos de propinas referentes a esses processos. A esfera estadual é apontada como a mais problemática nesse âmbito. Uma em cada duas empresas pesquisadas declara que já foi submetida a pedidos de propina referente a impostos e taxas. O ICMS é apontado como o mais vulnerável dos impostos, principalmente por empresas do setor financeiro. O relaxamento das inspeções é o principal “favor” obtido em troca de propinas. Quase um terço das empresas consultadas (principalmente indústrias) declara que já recebeu pedidos de propina referente à concessão de licenças. A esfera municipal, seguida de perto pela estadual, são apontadas como foco do problema. Segundo os respondentes, quase sempre (87%) a iniciativa de introduzir o assunto corrupção na negociação é do agente público. Um

terço das empresas diz que corrupção é prática aceita em seu setor. A maioria das empresas (72%) declara possuir código de conduta que proíbe corrupção de forma explícita.

A corrupção é considerada um sério obstáculo ao desenvolvimento empresarial. No debate internacional sobre o fenômeno da corrupção, que afeta praticamente todos os países do mundo, tanto instituições públicas quanto corporações privadas têm se concentrado no campo das medidas preventivas. Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição posterior ao fato ilícito consumado não é suficiente para impedir sua repetição. Embora se observe que as normas em vigência são duras e tempestivas, suas aplicações práticas são raras.

Não é por acaso que as Convenções Internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao nosso direito interno em 07 de novembro de 2002 pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, promulgada no Brasil em janeiro de 2006 – colocam toda a ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas *preventivas*, reconhecidas como o caminho mais eficaz para atacar as raízes do problema.

Entre as ações de prevenção adotadas, destaca-se a criação de mapeamento e avaliação das áreas de maior risco de corrupção e a adoção de medidas que reduzam cada vez mais os possíveis focos capazes de fragilizar as instituições públicas. Ainda de acordo com este estudo, os agentes públicos mais sujeitos à corrupção resultaram ser, em ordem decrescente: policiais, fiscais tributários, funcionários ligados a licenças, parlamentares, funcionários ligados a licitações, agentes alfandegários, fiscais técnicos, primeiro escalão do executivo, funcionários de bancos oficiais e juízes.

É possível destacar como uma iniciativa positiva do Governo Federal brasileiro a inserção das seguintes normas:

- Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997;
- Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002, que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o artigo XI, parágrafo 1º, inciso “c”;
- Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção;

- Portaria/AGU nº 407, de 23 de março de 2009, que constitui o Grupo Permanente de Representação da Advocacia-Geral da União na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

A corrupção não consiste em problema limitado a uma região geográfica, pois ela rompe fronteiras. A Assembleia Geral das Nações Unidas abordou o tema da corrupção pela primeira vez na Resolução 3.514, de 15 de dezembro de 1975.

Pode-se citar como um grande avanço a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos – o texto da Convenção Interamericana contra a Corrupção pode ser encontrado na versão em português no endereço eletrônico da O.E.A. <[www.oas.org](http://www.oas.org)> – e que representa um dos primeiros instrumentos internacionais a tratar do tema da corrupção. Este seria um pioneiro exemplo de ação jurídica regional.

A referida Convenção prevê o desenvolvimento institucional e a adoção de mecanismos anticorrupção com procedimentos de cooperação para a extradição, sequestro de bens e assistência legal e técnica recíproca. Ademais, ela requer às partes a criminalização dos atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Outro grande avanço foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e as Recomendações da O.C.D.E. (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que podem ser encontradas no site da organização nas versões em inglês e francês<sup>8</sup>. O acordo representa um esforço para eliminar a ocorrência de propinas a funcionários públicos estrangeiros, sendo que cada país responsabiliza-se pelas atividades das empresas de território nacional. Adicionalmente, o ato requer que os países aderentes imponham sanções criminais que sejam efetivas e proporcionais, incluindo a privação da liberdade no caso de pessoas físicas, bem como da aplicação de sanções civis e administrativas.

Em 11 de dezembro de 2003, foi realizada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção denominada como “Convenção de Mérida”. O Brasil ratificou a referida convenção em 18 de maio de 2005 e a incorporou em seu ordenamento jurídico, por meio do decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, assumindo o compromisso internacional de fomentar práticas contra a corrupção. Esta foi uma iniciativa de atenção ao problema da corrupção, porque o Brasil assume oficialmente o propósito de fortalecer, promover e facilitar as medidas necessárias contra a corrupção.

<sup>8</sup> <http://www.oecd.org>, acesso em 02/02/2014.

Importante citar também que a Convenção de Mérida vem ao encontro da Emenda Constitucional nº 19/1998, que passou a adotar um novo regime de administração no Governo <http://www.oecd.org>, acesso em 02/02/2014 Federal preocupado com a eficiência e a qualidade dos serviços públicos com a consequente descentralização administrativa. A medida era urgente, pois a corrupção é um fenômeno mundial que possui dimensões políticas, econômicas, sociais, culturais e administrativas.

Destaca-se ainda sobre esta Convenção, composta de 71 artigos, que ela significa o compromisso de se cumprir as obrigações internacionais voltadas ao combate contra a corrupção. Foi incorporada no ordenamento brasileiro e integra o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, o que significa afirmar que o Brasil não só tenta combater, mas também prevenir a corrupção.

Na busca da construção de uma cultura contra a corrupção e do fortalecimento do Estado Democrático de Direito, cabe uma análise dos artigos da citada Convenção; é possível interpretar que ela tem como principais os artigos 7º, 8º, 9º e 10º. O artigo 7º prevê a adoção de um sistema de contratação de funcionários públicos que seja eficiente e nisto todos os três poderes já o fazem por meio de concursos públicos. É a forma de acesso mais democrática de se conseguir um cargo público, o que foi uma das maiores conquistas estampadas pela Constituição Federal. Com relação ao artigo 8º, a Convenção de Mérida prevê um código de condutas para os funcionários públicos, o que já é suportado pela Lei 8.429/1992 e pela Lei nº 8.112/1990 que é a Lei que dispõe sobre os direitos e obrigações, na esfera federal, dos servidores públicos. No artigo 9º é previsto que o País tenha um sistema apropriado de contratação pública, e aqui podemos citar a Lei nº 8.666/1993, que estabelece normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, bem como a Lei 10.520/2000 que trata do pregão, mecanismo dotado de maior transparência e publicidade. No artigo 10º temos a previsão de prestar contas da gestão, bem como aplicar medidas para ampliar a transparência da Administração Pública, e cabe citar a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas sobre finanças voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal por meio do equilíbrio entre receitas e despesas.

Observa-se que o Brasil já avançou bastante na adaptação de suas normas em relação ao recomendado na Convenção de Mérida, mas ainda falta muito como a prospecção de mais normas contra o enriquecimento ilícito e na recuperação dos ativos até então perdidos pelas atividades corruptas. É salutar que a ONU, como instituição mundial, tenha conseguido que todos os países que assinaram esta Convenção tivessem ciência da necessidade de abordar este problema.



O índice extraído acima demonstra que há uma clara correlação entre corrupção e desenvolvimento econômico, pois mostra que os países mais ricos têm os menores índices de corrupção, em que pese a particularidade do caso dos Estados Unidos da América, o qual demonstra que a ideia de que um país com maior capacidade econômica seja mais imune à corrupção é questionável.

O Brasil tem neste levantamento um índice de 42 pontos e a 72ª posição em nível de corrupção mundial. A variável a ser explicada (índice de corrupção percebida) é elaborada por pesquisadores da Universidade de Göttingen e publicada por meio da Transparência Internacional. Este índice é construído a partir de uma entrevista com empresários de cada país na qual eles atribuem uma nota à corrupção que é percebida nas relações que têm com o governo. O índice é medido em uma escala de 0 a 10: quanto mais corrupto for o país, menor será a nota e vice-versa.

Há de se considerar que a prática reiterada da corrupção pode dificultar o desenvolvimento econômico de um país. No momento em que governantes tomam decisões em função de pagamentos privados que recebem, nem sempre serão as empresas mais eficientes ou com responsabilidade social que aceitarão investir no país, e, quando o fizerem, poderão cobrar um prêmio extraordinário pela incerteza a que estarão submetidas, seja na forma de isenção de impostos, monopólios ou preços administrados.

Uma derivação da definição de corrupção está na utilização de cargos e recursos públicos para fins privados. No entanto, o que diferencia uma prática política corrupta de outra não corrupta é o uso indevido dos cargos e recursos públicos. Uma visão comum é a de que a política não passaria de uma luta entre grupos poderosos que tentam utilizar a opinião pública conforme seus interesses e que a democracia seria uma forma de poder político qualquer. Entretanto, a democracia tem de ser considerada como um sistema que vai formalizar o exercício do poder protegendo as minorias, em harmonia com a garantia dos direitos de participação de todos os setores da sociedade organizada.

## **2 CONTROLES SOBRE A CORRUPÇÃO**

### **2.1 Ministério Público**

Combater a corrupção constitui umas das vocações do Ministério Público, sobretudo a partir da Constituição Federal que o define, na forma do artigo 127, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Assim, enquanto a corrupção é uma prática que decompõe o sistema normativo, o Ministério Público tem por consequência a característica

de combatê-la, preservando sua essencialidade à função jurisdicional na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e da busca à proteção do Estado e no ajuste ao controle interno disciplinar.

Um ato que corrompa a administração pública e coloque-se como infração penal pode ser tipificado como improbidade administrativa. Para fiscalizar o cumprimento das leis, o Ministério Público tem alguns instrumentos essenciais para evitar a corrupção, como a ação penal pública (Decreto-Lei nº 3.689/41) e a ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92).

Destaca-se que a independência, o caráter incondicionado de sua atuação e a autonomia do Ministério Público são atributos fundamentais para seu funcionamento, pois transformam tal órgão em um ator de destaque no combate à corrupção.

Em função destes atributos, o Ministério Público investiga sem se submeter a qualquer autorização de ordem estatal. Os órgãos executivos, por exemplo, atribuem também ao seu controle interno um poder de investigação, mas este incorre em um maior risco de submissão ou grau de influência. O Ministério Público, ao contrário, tem uma independência que acarreta equilíbrio na ordem do Estado. Alexandre de Moraes<sup>9</sup> analisa:

[...] o legislador constituinte criou, dentro do respeito à teoria dos “freios e contrapesos” (check and balances), um órgão autônomo e independente deslocado da estrutura de qualquer dos Poderes do Estado, um verdadeiro fiscal da perpetuidade da federação, da Separação dos Poderes, da legalidade e moralidade pública, do regime democrático e dos direitos e garantias individuais: o Ministério Público.

Para a garantia desta fiscalização e do próprio regime democrático, a constituição conferiu importantes funções e garantias institucionais ao Ministério Público, impedindo a ingerência dos demais poderes do Estado em seu funcionamento, pois como escrevia Madison, todo o poder tende a ser invasor e, por isso, deve ser posto em condições de não exceder os limites que lhe são traçados, razão pela qual, depois da divisão de poderes, o mais importante é garanti-los contra suas recíprocas invasões.

Quanto aos instrumentos mencionados, cabe destacar que a ação penal é a única que é exclusiva ao Parquet. É uma via processualística de lei específica contra a corrupção, conforme previsão do art. 12, da Lei nº 8.429/12 c/c o art. 3º da Lei nº 7.347/85, além de ser de extrema importância para a sociedade:

LEI Nº 8.429, DE 12 DE JULHO DE 1992.

9 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 624.

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III- na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

LEI N. 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985.

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

De acordo com Caminha<sup>10</sup>:

Sabe-se que o Ministério Público é uma instituição que não foi concebida para vigiar o Estado, mas sim o cidadão, tendo, porém, acompanhado a

<sup>10</sup> CAMINHA, Marco Aurélio Lustosa. A corrupção na Administração Pública no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, nº 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4657/a-corrupcao-na-administracao-publica-no-brasil>>.

evolução do Estado. No Estado Absoluto, o Ministério Público servia ao Rei, pois os interesses do Estado eram os interesses particulares do Soberano; no Estado Liberal, embora a instituição servisse aos interesses do Estado, já era, todavia, o fiscal da lei; afinal, no Moderno Estado Democrático de Direito, o Ministério Público passou a ser concebido como instituição de defesa da Sociedade, devendo atuar inclusive – e especialmente – contra o Estado.

No Brasil, somente com a criação da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/1985, foi que o Ministério Público passou a agir mais pela sociedade do que pelo Governo (Poder Executivo). Com a atual Constituição (05/10/1988), o Ministério Público saiu das amarras do Executivo e ganhou inúmeras atribuições, todas voltadas para a defesa do interesse social e do Estado Democrático.

É importante mencionar que Ministério Público se utiliza de vários instrumentos, principalmente da ação penal pública e da ação de improbidade administrativa e, também por isso, a sociedade brasileira conseguiu testemunhar condenações de políticos e administradores acusados de corrupção. Parte disto se deve ao poder de polícia investigativa que o Ministério detém, apesar de ser um tema polêmico. Ainda assim, o Estado e seus agentes sempre deverão ser permanentemente fiscalizados e o Ministério Público tem um papel primordial neste processo.

## 2.2 Advocacia Pública

A advocacia tem um papel importante no que toca a diminuição da corrupção. Isto é comprovado no momento em que os advogados verificam as possíveis irregularidades dos atos que os administradores efetuam nos procedimentos licitatórios, convênios administrativos, acordos e defesas judiciais, além de constantemente estarem buscando direitos para a administração pública na esfera judiciária. Estes atos devem ser examinados e aprovados pela assessoria advocatícia.

É importante mencionar que o combate à corrupção também é uma bandeira da advocacia pública. Neste sentido, é natural que haja uma independência de atribuições quanto aos advogados e tal garantia fica vinculada quando há o regular concurso público para provimento dos cargos. Desta forma o serviço não fica adstrito aos interesses particulares de quem governa no momento. Embora não se possa generalizar que todo advogado que ingressa no serviço público por nomeação em cargo de confiança está atrelado a interesses de quem o nomeou, é evidente que o fato de a Administração Pública ter em seus quadros advogados ingressados por concurso público oferece muito mais pujança para a independência da opinião da assessoria.

Com a instituição da Lei nº 8.429/1992, para a advocacia dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, foram criados diversos instrumentos para que os entes públicos possam ser reparados pelos atos danosos a seus patrimônios. O enfoque desta norma é essencial para o trabalho da Advocacia Pública contra a corrupção. Conforme previsto no artigo 17 da corrente Lei, os interessados legítimos para propor a ação civil de improbidade administrativa são o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, ou seja, entes da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Município, do Distrito Federal e dos Territórios. Com isso, a representação judicial das pessoas jurídicas de caráter público, nos termos do artigo 131 da Constituição Federal, caberá à Advocacia Pública de forma analógica. Ou seja, havendo lesão ao patrimônio do ente público, o ato de corrupção deve ser combatido judicialmente pela pessoa jurídica interessada.

Os advogados públicos acabam assumindo um papel de verdadeiros guardiões da cidadania, da justiça e do Estado Democrático. Os esforços contra a corrupção, nesse caso, consistem na defesa da ética como um princípio basilar. Por si só, a advocacia pública tem um papel determinante dentro da estrutura organizacional e administrativa de qualquer entidade, mesmo porque sua atuação não é partidária, mas sim estatal. Ao fazer o controle primário da legalidade, o advogado público assume sua importância no que tange a corrupção, tanto é que de acordo com a Lei de improbidade administrativa o advogado deve identificar em três categorias o ato de improbidade:

- Enriquecimento Ilícito (artigo 9º, Lei nº 8.429/1992): são os atos que fazem auferir qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade;
- Lesão ao Patrimônio Público (artigo 10, Lei nº 8.429/1992): acontece quando o servidor público utiliza-se dos bens da administração pública em benefício próprio, ainda que não receba direta ou indiretamente tal benefício;
- Ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (artigo 11, Lei nº 8.429/1992).

A Advocacia Pública, portanto deve ter por objetivo extirpar os “crimes de colarinho branco” dentro da administração pública em geral, além de desenvolver ações conjuntas com órgãos fiscalizadores. Um exemplo disso é a atuação da Advocacia-Geral da União, que continua

travando um intenso trabalho no combate à corrupção por meio de suas procuradorias regionais. Com uma advocacia forte, a tendência é que diminua o desrespeito às leis e que se fortaleçam a transparência e o trabalho competente com a coisa pública.

Cabe mencionar o trabalho de excelência que Advocacia-Geral da União (AGU) desenvolveu nos últimos anos. À União também é possível ingressar com ações civis públicas, bem como com ações de improbidade administrativa. Como a AGU é representante da União, algumas normas acerca de sua competência, enquanto representante, são:

Lei 7.347/1985

[..]

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[..]

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (grifo nosso)

Lei 8.429/1992

[..]

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à *procuradoria do órgão* para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. (grifo nosso)

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela *pessoa jurídica interessada*, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar". (grifo nosso)

Lei 9.790/99

[..]

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à *Advocacia-Geral da União*, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990". (grifo nosso)

Lei 4.717/65

[..]

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

[...]

§ 3º *A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente*". (grifo nosso)

A Advocacia-Geral da União tem atuação pró-ativa, muito mais do que uma atribuição estatal, mas de salvaguarda do interesse público. Francisco Valle Brum<sup>11</sup> explana acerca da atuação estatal pela AGU:

Criado por intermédio da Portaria PGU nº 15/2008, o Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa da AGU surgiu com o objetivo de dar concreção à função institucional da Advocacia-Geral da União, e da Advocacia Pública como um todo, de atuar no polo ativo de ações judiciais, notadamente naquelas que envolvam atos ímprobos e corruptos, objetivando sempre a recuperação de valores desviados do erário.

É admirável que em tão pouco tempo essa instituição republicana tenha se tornado verdadeira protagonista desse mister constitucional. Em recente atuação do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa, a AGU conseguiu a maior reversão, já registrada, de valores para os cofres da União em tema de corrupção. Foi no famigerado caso de desvio de verbas públicas na construção do Tribunal Regional do Trabalho no Estado de São Paulo, no qual a Justiça Federal do Distrito Federal, acatando pedido da Advocacia-Geral da União, determinou a transferência de mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) para o Tesouro Nacional.

Tal fato foi divulgado em diversos meios de comunicação, demonstrando a importância desse tema para a sociedade brasileira. A população, sempre descrente na atuação das instituições democráticas, teve a prova clara de que a Advocacia-Geral da União está se aparelhando para que, dentro de suas atribuições, tais cesuráveis atos diminuam sistematicamente até que, no melhor dos mundos, venham a findar-se, mudando a mentalidade daqueles que recebem a confiança do eleitorado nacional.

Portanto, a Advocacia tem dado uma importante contribuição na luta contra a corrupção por levar em consideração que seu labor, na

11 BRUM, Francisco Valle. Da incerteza à realidade: a Advocacia-Geral da União como protagonista no combate à corrupção e na defesa da "res publica". *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3137, 2 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20992>>.

maior parte das vezes, busca defender o Estado, o que não deixa de ser mensurável, então, sua luta vinculada contra a corrupção.

### 2.3 Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas tem por premissa efetuar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial não se limitando a uma verificação técnica, mas também da correção dos atos e fatos praticados pelos governantes. Ademais, o Tribunal de Contas também avalia os resultados da administração de bens e valores públicos a fim de auxiliar numa gestão pública responsável. Para poder ter sucesso nas suas investidas, o Tribunal de Contas utiliza-se de modernas fiscalizações cujos resultados servirão de elementos informativos para a prova contundente da existência ou não de corrupção. No Brasil, a fiscalização é exercida pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, com referência à Teoria da Separação de Poderes que prevê que cada Estado tenha um poder correspondente, mas dentro de um sistema de controle chamado de “freios e contrapesos” (check and balances). Na referida obra de Montesquieu, no caso em questão na divisão dos Poderes, não há expressão que exclua a existência de controle recíproco e sim o contrário, ou seja, que haja um relacionamento entre os Poderes para que exista o desenvolvimento de atividades por órgãos especializados na forma em que tenha uma contenção do abuso do poder. Por si só, a Teoria da Separação dos Poderes constitui o princípio fundamental da organização política do Estado Democrático de Direito.

O mecanismo de fiscalização baseia-se na vigilância permanente da gestão de recursos financeiros e organização administrativa, bens públicos, que se realiza por meio da fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, numa dualidade de controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. É o que dispõe o art. 70, caput e o art. 71 da Constituição Federal vigente:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União [...].

O Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo no controle externo e deste último não é dependente, pois o é autônomo a qualquer

um dos Três Poderes e, além disso, é independente com relação a sua autonomia financeira e administrativa.

Em razão do princípio da universalidade, previsto na Lei nº 4.320 expressamente, bem como prescrito no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas realiza a fiscalização abrangente não só da Administração Pública em geral, mas sim com relação a toda pessoa física/jurídica, pública/privada que, de alguma forma, utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem e administrem bens, valores e dinheiros públicos, mesmo que não integrem a Administração Pública.

O Princípio da Legalidade determina que aos governantes, bem como aos governados a obediência à lei. Em adição a legitimidade não só se preocupa com o cumprimento das leis, mas sim com a satisfação da sociedade vislumbrando então em um controle pautado na moralidade essencialmente. Bonavides<sup>12</sup> afirma:

A legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida da sua valoração. E o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que é chamado a disciplinar.

Com a Constituição Federal vigente, a atribuição do Tribunal de Contas foi ampliada para realizar as já comentadas fiscalizações no sentido de detectar falhas e propor soluções. Por exemplo, na fiscalização contábil tem de ser demonstrado que os bens são fielmente iguais aos registros contábeis, ou seja, os bens, direitos e obrigações de uma entidade têm de ser mensurados fielmente nas demonstrações contábeis.

Por isto é que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional de todas as administrações Públicas são exercidas pelos instrumentos de auditorias, monitoramentos, inspeções, acompanhamentos, ou seja, os instrumentos necessários para descobrir a corrupção em qualquer ente.

## 2.4 Controladoria-Geral da União

A criação da Controladoria Geral da União (CGU) ocorreu em um contexto de denúncias graves sobre a existência de corrupção na esfera federal. A CGU tem diversos trabalhos honrosos para com a sociedade em geral. Na auditoria de prestação de contas é verificado se as informações prestadas pelos administradores públicos federais estão em consonância com a conformidade da norma legal condizente,

---

12 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 112

com vistas a instruir o processo de prestação de contas a ser submetido ao Tribunal de Contas da União. Percebe-se que pelos quadros apresentados abaixo, a Controladoria Geral da União é o instrumento que apura as irregularidades capazes de produzir lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, buscando a punição dos responsáveis no tempo oportuno e o ressarcimento aos cofres públicos. Ademais, o referido órgão é caracterizado por fiscalizar a aplicação dos recursos efetuados pela União a Municípios, Estados e Distrito Federal, ou seja, faz o controle anterior ao Tribunal de Contas da União:

Tabela com as realizações das Auditorias Anuais de Contas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Administração Direta	890	943	995	987	838	286	254	322	212
Administração Indireta	338	289	321	335	342	233	264	320	361
<b>TOTAL</b>	<b>1.228</b>	<b>1.232</b>	<b>1.316</b>	<b>1.322</b>	<b>1.180</b>	<b>519</b>	<b>518</b>	<b>642</b>	<b>573</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Auditorias anuais de contas. Sistema Ativa. (<http://www.cgu.gov.br/controlInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/AuditoriasAnuaisPrestConta/index.asp>). Acesso em: 20 out. 2013.

A Auditoria de Pessoal feita pela CGU visa verificar a legalidade dos pagamentos aos servidores públicos federais do Poder Executivo. Isto requer que este órgão tenha atenção especial com estes gastos, pois a despesa com pessoal representa uma grande fatia da despesa orçamentária de qualquer Poder para a correta aplicação de recursos nesta área. No período de 2005 a 2012 foram avaliados os seguintes atos de pessoal. No período de 2005 a 2012, foram analisados os seguintes quantitativos de atos de pessoal, de acordo com o quantitativo de atos de pessoal analisados pela CGU, em Brasília e Regionais:

APOSENTADORIA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Legal</b>	8.661	9.661	11.773	9.940	12.823	14.386	16.651	14.495
<b>Com falha</b>	4.425	2.859	3.456	3.937	5.379	5.234	6.495	8.336
<b>Ilegal</b>	612	498	673	633	660	573	1.118	787
<b>TOTAL</b>	<b>13.698</b>	<b>13.018</b>	<b>15.902</b>	<b>14.510</b>	<b>18.862</b>	<b>20.193</b>	<b>24.264</b>	<b>23.618</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gastos com Pessoal da Administração Pública Federal <http://www.cgu.gov.br/ControlInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/GastosComPessoal/index.asp>. Acesso em: 20 out 2013.

<b>PENSÃO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Legal</b>	5.839	7.122	7.937	7.832	8.207	7.944	7.632	6.975
<b>Com falha</b>	2.639	2.124	1.759	2.032	1.983	2.380	2.442	3.288
<b>Ilegal</b>	116	83	147	111	252	212	229	254
<b>TOTAL</b>	<b>8.594</b>	<b>9.329</b>	<b>9.843</b>	<b>9.975</b>	<b>10.442</b>	<b>10.536</b>	<b>10.303</b>	<b>10.517</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gastos com Pessoal da Administração Pública Federal. <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/GastosComPessoal/index.asp>. Acesso em: 20 out. 2013.

<b>ADMISSÃO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Legal</b>	18.375	31.462	44.096	63.394	64.902	55.365	298.153	59.118
<b>Com falha</b>	8.174	3.929	4.608	6.395	5.735	12.469	15.536	11.460
<b>Ilegal</b>	269	547	900	2.726	1.593	910	3.472	463
<b>TOTAL</b>	<b>26.818</b>	<b>35.938</b>	<b>49.604</b>	<b>72.515</b>	<b>72.230</b>	<b>68.744</b>	<b>317.161</b>	<b>71.041</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Gastos com Pessoal da Administração Pública Federal. <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/GastosComPessoal/index.asp>. Acesso em: 20 out. 2013.

O trabalho desenvolvido pela CGU nas tabelas supramencionadas acima busca efetuar um cotejo no que se refere ao correto gasto público dos valores de pessoal que estejam no limite estabelecido pela legalidade imposta. Neste sentido, há um amplo labor que busca asseverar a correta legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais e, neste sentido, a CGU utiliza de preceitos administrativos que busquem fiscalizar os processos de aposentadoria, pensões, admissões e desligamento dos servidores públicos federais.

Outro procedimento utilizado é o da Tomada de Contas Especial que é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para poder ressarcir o Estado de prejuízos que lhe forem causados, sendo o mesmo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação de quaisquer dano. No período de 1 de janeiro de 2002 a 30 de setembro de 2013, foram efetuadas

auditorias da CGU em 19.223 processos de Tomadas de Contas Especiais; desses, 14.938 foram analisados e as contas consideradas irregulares. Os 4.285 processos restantes foram devolvidos, em diligência, às entidades instauradoras para revisão e/ou complementação de dados. Para melhor compreender basta verificar as tabelas abaixo:

Total de análises de processos de Tomadas de Contas Especiais (TCEs) efetuadas pela CGU

<b>Exercícios</b>	<b>Análises de TCEs Efetuadas</b>	<b>Diligenciadas ao Órgão de Origem</b>	<b>Certificadas ao TCU</b>	<b>Retorno Potencial R\$</b>
<b>2002 – 2008</b>	11.804	2.594	9.210	3.546.977.530,81
<b>2009</b>	1.605	328	1.277	702.738.553,22
<b>2010</b>	1.481	375	1.106	1.685.274.158,37
<b>2011</b>	1.149	405	744	1.783.167.841,61
<b>2012</b>	1.688	414	1.274	1.453.300.009,34
<b>2013*</b>	1.496	169	1.327	20.991.849.495,57
<b>TOTAL</b>	<b>19.223</b>	<b>4.285</b>	<b>14.938</b>	<b>30.163.307.588,92</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Auditoria das Tomadas de Conta Especial. (\*) até 30 de setembro. Acesso em: 20/10/2013: <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/TomadasContasEspecial/index.asp>.

## Fatos motivadores da instauração de processos de TCE

Motivo	2002-2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Omissão no dever de prestar contas	3.727	327	245	102	131	218
Irregularidades na aplicação dos recursos	2.014	274	243	204	429	490
Não cumprimento do objeto conveniado	1.184	301	235	211	326	286

Motivo	2002- 2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Prejuízos causados por servidor ou empregado público	765	62	109	45	104	48
Não aprovação da prestação de contas	1.016	145	54	54	103	88
Irregularidade praticada por bolsista ou pesquisador	275	105	111	4	6	12
Irregularidade na cobrança de procedimentos do SUS	206	60	72	106	77	89
Outros	23	3	37	18	98	96
<b>TOTAL</b>	<b>9.210</b>	<b>1.277</b>	<b>1.106</b>	<b>744</b>	<b>1.274</b>	<b>1.327</b>

Fonte: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Auditoria das Tomadas de Conta Especial. (\*) até 30 de setembro. Acesso em: 20/10/2013: <http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoGestaoAdministradores/TomadasContasEspecial/index.asp>

### 3.6 Controle Interno

Dentro de qualquer administração pública temos os agentes públicos e os agentes políticos. Aqueles são vinculados ao Estado por relação profissional, sujeitos a uma hierarquia funcional enquanto os segundos são as ditas autoridades supremas do governo e da administração, mas de forma transitória. No exercício das funções dos agentes públicos são características tanto de serem conjugados a um poder vinculado quanto discricionário. Por isto é compreensível o uso da contratação, por meio de concursos públicos, de profissionais no trato à res pública, bem como a contratação dos chamados cargos de confiança para que a administração possa oferecer à sociedade a maximização dos objetivos de um Plano Plurianual. É a burocracia! É natural que na burocracia haja uma quantidade e qualidade de informação para a tomada de decisões de qualquer governo. A informação, a técnica e o conhecimento técnico, enfim, são o que baseiam o poder burocrático em tela. Para isso há de ter um autocontrole. O grande desafio do autocontrole é atualizar-se em face da crescente complexidade da estrutura estatal o que acaba diminuindo a eficiência da administração pública.

Numa democracia, os agentes políticos são os detentores da legitimidade e responsabilidade política cabendo a eles, por meio de seus partidos políticos, a formação de seus programas de governo e quando estes chegam ao poder eles veem que não é fácil a execução de seus projetos. Nisso aparece a dificuldade do viés político de fazer um projeto, mesmo que não seja tecnicamente recomendado, a qualquer jeito e desrespeitando as normas legais. Aí a importância de um controle interno eficaz e eficiente, pois sua atuação é fundamental para o sucesso do trato da coisa pública.

Daí a importância do processamento das informações que retroalimentem o comando da administração, concorrendo com a tomada de decisões tornando-se indispensável o controle interno, neste contexto, que tem expressão funcional e sua ação não é de garantir a concentração de informações, mas de principalmente ajudar e fiscalizar internamente a administração com características de organização, ampla rede de procedimentos e métodos de controle, informações para o desejável planejamento e a consequência de sempre se auto-avaliar para manter a atualização dos procedimentos técnicos adotados.

Qualquer um dos três poderes tem de ter um comprometimento com a realização dos objetivos da administração pública. Está prescrito no artigo 74 da Constituição Federal que o controle interno deve ter atuação integrada e sistêmica, nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para o fim de avaliar o cumprimento de metas e a execução

de programas governamentais e orçamentários, comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão quanto à eficiência e eficácia, exercer o controle das obrigações, bem como os direitos e haveres de direito e preceitualmente apoiar o controle externo.

Por isso, o sistema de controle interno, quando eficiente, resultará em êxitos quanto à eficácia, economicidade e eficiência dos atos de gestão, ao mesmo tempo em que ajuda a prevenir a ocorrência de atos irregulares, perdas e desvios de recursos públicos. O primordial é que os ocupantes deste trabalho não tenham qualquer interferência em seus trabalhos. O controle interno é a forma primordial de a administração prevenir os atos e fatos irregulares na condução das políticas públicas, pois configura importante instrumento de efetivação da cidadania dificultando a adoção de práticas clientelistas vinculando o administrador a uma prestação de contas à sociedade.

Na administração pública é amplamente conhecido que neste tipo de controle a contabilidade é essencial e para isto existe uma normatização do Conselho Federal de Contabilidade objetivando garantir um razoável grau de eficiência e eficácia do sistema de informação contábil, visando assegurar o cumprimento da missão de onde o Contabilista trabalhe.

Esta regra legal é a norma brasileira de contabilidade nº 16 que tem por finalidade definir que o controle interno tenha de assegurar a proteção dos ativos e a veracidade dos componentes patrimoniais; garantir a observância da validade, legalidade e regularidade das transações; promover e manter a confiabilidade do sistema de informações contábeis; comprovar atos e fatos que afetem ou possam afetar o patrimônio; garantir a integridade e exatidão dos registros contábeis; prevenir práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malservação, abusos, desvios e outras inadequações; possibilitar a eficácia da gestão e garantir a qualidade de informação, garantir a execução dos planos e políticas definidas pela administração e garantir a aderência das demonstrações contábeis aos princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade.

De acordo com esta norma a mesma tem de ser exercida em todos os níveis de entidades governamentais. Para isso a organização do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal tem como integrantes a CGU, como órgão central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o sistema de controle interno; as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais e, por fim, as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

#### 4 CORRUPÇÃO COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A sociedade é moldada em função da mutação das relações entre as pessoas acontecendo a seus olhos o aperfeiçoamento do regramento social. No entanto, para o atingimento destas perfeições são inseridos alguns meios de controle como a Lei para a concretização do bem comum para todos. Sob o aspecto axiológico, estes controles apresentam dosimetrias diferentes, conforme cada caso concreto e sua tipificação da norma legal. No nosso direito existem sanções cujas aplicações são restritas a cada ramo do direito. Como exemplo temos:

- o cerceamento de liberdade do cidadão (art. 5º, inciso XLVI, Constituição Federal/1988);
- a infração dos deveres funcionais do servidor público que podem caracterizar sanções de natureza cível (artigo 37, § 4º, Constituição Federal/1988), penal (artigo 5º, inciso XLVI, Constituição Federal/1988) e administrativa (art. 41, § 1º, incisos II e III da Constituição Federal/1988);

O citado §4º do art. 37 da Carta Magna define que os atos de improbidade administrativa podem ter por consequência: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens; ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação competente.

Alexandre de Moraes<sup>13</sup> define:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta e indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público.

A improbidade administrativa é disciplinada na Lei nº 8.429/1992 e permeia por ser uma norma que atinja o âmago, sobretudo, da corrupção. No artigo 12 da citada Lei são passíveis de aplicação, por um órgão jurisdicional, de sanções a perda da função pública, a perda de bens, o ressarcimento do dano, a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de receber incentivos ou ser contratado pelo Poder Público. É perceptível quando se lê a Lei nº 8.429/1992 que a aplicação de sanções tem natureza penal em função de sua severidade. A referida Lei especifica quais são os comportamentos que lhe são característicos, mas não esgotam os atos.

13 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 366.

A Lei nº 8.429/92 legitima a responsabilidade do servidor público exigindo de três formas a responsabilidade subjetiva.

O art. 9º colacionado abaixo considera o ato de improbidade administrativa que resulte em enriquecimento ilícito:

## “CAPÍTULO II

### Dos Atos de Improbidade Administrativa

#### Seção I

#### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII- aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI- incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

O ato de improbidade administrativo que resulte lesão ao horário é estabelecido no art. 10:

## Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores

do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

VI - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII- conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII- frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

### Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Por derradeiro, é apontado como ato de improbidade administrativa aquilo que atenta contra os princípios da administração pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.”

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>14</sup> analisa:

O enquadramento da lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando um ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve o mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.

As sanções cominadas acima são de natureza administrativa, civil e política e, interpretando a norma legal, fica perceptível que há uma espécie de hierarquia entre os conjuntos dos artigos em que os atos do art. 10º são mais prejudiciais ao interesse público e, pela ordem, o art. 11º (que causam dano ao erário) ocupa uma posição mediana e, por fim, os atos do art. 12º são considerados menos graves do que os demais.

Nesta toada, necessário a descrição dos sujeitos ativos e passivos. Os sujeitos passivos seriam as vítimas atingidas pelos atos. De forma concorrente, o Ministério Público tem a legitimidade, como o sujeito passivo, de adentrar com a ação de improbidade administrativa.

Quanto aos sujeitos ativos são aquelas pessoas que são figurados no polo passivo da ação de improbidade administrativa.

14 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 675.

Ademais, cabe destacar que os atos de improbidade administrativa têm as características da necessária tipificação em lei federal (Lei nº 8.8429/92) e a natureza civil.

Alexandre de Moraes<sup>15</sup> especifica a natureza civil:

A natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "...sem prejuízo da ação penal cabível".

Uma grande questão de controvérsia da ditada Lei é que a grande maioria dos agentes ímprobos goza de foro privilegiado por prerrogativa de função nas causas de natureza penal, tampouco nas sanções de natureza cível. Neste caso culmina ao Juízo o processo e julgamento das causas em que o Presidente da República, Senadores, Deputados, Procurador-Geral da República, Prefeitos, Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas, bem como os Juízes, por exemplo, figurem no polo passivo.

Importante a transcrição do informativo 471 do Supremo Tribunal Federal, acerca da RCL. 2.138/DF:

Quanto ao mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação para assentar a competência do STF para julgar o feito e declarar extinto o processo em curso no juízo reclamado. Após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam, o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/1992, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, "c", da CF e disciplinado pela Lei 1.079/1950, entendeu-se que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na lei 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, "c", da CF.

Ressalta-se que o alcance da decisão do STF é aplicável aos agentes públicos, de forma ampla, mas limitado aos agentes políticos que não estejam adstritos ao crime de responsabilidade.

A forma positiva da Lei de Improbidade é que ela está alcançando os agentes coexistindo com as demais esferas de responsabilidade penal, administrativa e política. Sendo ainda um forte instrumento para a manutenção do Estado Democrático de Direito, mas se a população não exercer a cidadania, como por exemplo, opinando na feitura de um Orçamento Participativo ou até fiscalizando a execução orçamentária de um governo não adiantará muita coisa.

15 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 367.

Neste sentido, exercer a cidadania é vital, para que as gerações futuras possam viver em um país mais digno.

## 5 CONCLUSÃO

A corrupção é um problema tão grande que, conforme demonstramos neste trabalho, advém do passado e encontra-se disseminado em todo o mundo em alguns países com mais e outros com menos incidência. Afeta o respeito próprio de uma nação e, por consequência, prejudica o crescimento econômico. No caso brasileiro temos notado que existem ações sendo desenvolvidas, mas ainda faltam mais instrumentos para a operacionalização da diminuição da corrupção e só podemos fazer no momento é combater e principalmente prevenir. Prevenir é a chave para qualquer sucesso. O nível de transparência tem de ser uniformizado, ou seja, tanto o legislativo, o judiciário e o executivo tem de ter o mesmo nível de governança responsável. E não é preciso esperar que esta governança tenha como iniciativa dos agentes políticos, mas sim de uma sociedade organizada para que se tenha o real controle dos atos e fatos administrativos.

Para que a fiscalização seja efetuada é necessário esforços de todos os atores para terminar com a corrupção o que, com certeza, preservará o Estado de Direito no Brasil. Como propostas de prevenir a corrupção interessante seria:

- Fiscalização nas campanhas eleitorais: é necessário que existam regras claras no financiamento deste. É sabido que possa existir o famoso caixa-dois na arrecadação e gastança das despesas de alguma candidatura assumindo, neste caso, uma contabilidade paralela. Sem fiscalização quem, por ventura, seja o financiador de uma campanha pode querer no futuro do já agente político que este retribua o seu favor. Por isto é necessário que tenhamos uma legislação mais qualificada como punição destes esquemas ilícitos;
- Licitações: as regras de licitações tem de ser permanentemente atualizadas, pois o crime organizado, nesses casos, sempre nos surpreende porque quando criado uma norma legal é procurado a oportunidade de burlá-la pelo seu defeito material, mesmo que incompreensível aos olhos dos cidadãos;
- Reforma Judiciária: o judiciário é suscetível à corrupção, como qualquer outro poder, no sentido de ter um

procedimento lento favorecendo um setor, por exemplo. Por isso é necessário a contratação de novos servidores e juízes para apressar o andamento de processos, para dizer apenas um problema, bem como a mudança das leis processuais no sentido de alterar a sua temporariedade;

- Participação mais efetiva da sociedade civil: a existência de uma sociedade organizada dissemina numa maior pluralidade de ideias e formas de participação reduzindo o espaço para a corrupção;
- Desenvolvimento da educação: o cidadão, quando é educado, tem mais condições de compreender o seu espaço social e político buscando, em consequência, a competência no trato à “res” pública dos administradores governamentais. Transformar uma sociedade desigual, dividida e sem oportunidades é o grande desafio para a democracia. Educar no sentido de promover uma conscientização de que o cidadão tenha de participar na elaboração de um orçamento público, na fiscalização de uma execução orçamentária, mas isso não acontecerá em um passo de mágica, portanto é necessário ter uma política educacional de médio a longo prazo, o que tornará de verdade, no futuro, prevenir e não só combater a corrupção;
- Remuneração digna aos agente públicos: em alguns órgãos, há servidores públicos que embora tenham um rendimento de menor monta, ao mesmo tempo gerenciam uma burocracia de tornar mais rápido ou mais lento determinada atividade, por exemplo, e, assim, pode ser corruptado se este for seduzido por interesses financeiros. Mas, se o mesmo ganhar uma remuneração digna, determinada pela sua responsabilidade funcional, a tendência é que a corrupção não aconteça. A credibilidade do serviço público é um elemento essencial para fechar o cerco à corrupção valorada por um planejamento estratégico aliada à integridade e comportamento ético, portanto é chave para a qualidade dos serviços públicos;
- Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI): é necessário que as sessões de uma CPI não tenham como fator predominante a aparição política de determinado parlamentar para que este fique com sua imagem positiva

à sociedade, mas sim um órgão que investigue a ilicitude a ser apurada;

- Tribunais de Contas – a necessidade predominante é que acabem as indicações políticas, pois são estas indicações para ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas quem tomam as decisões em forma de Acórdãos. Como pode um Ministro/Conselheiro decidir algo contra quem o indicou? Por causa disso, excetuada as exceções que ocorrem, é difícil que os Tribunais de Contas não tenham um posicionamento contrário.

Portanto, a corrupção é considerada, como visto neste trabalho, um sério obstáculo ao desenvolvimento do Brasil. No debate internacional sobre o fenômeno da corrupção, que afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas, quanto as corporações privadas, têm se concentrado no campo das medidas preventivas, em lugar da ênfase que é dada. Isso ocorre porque se reconhece hoje que a punição depois de consumado o fato ilícito não é suficiente para impedir sua repetição, muito embora não devesse deixar de reconhecer que as normas em vigência têm sido duras e tempestivas, mas são raras. Portanto, apontar sua existência em função da falta de ética ou mesmo da característica maligna de cada ser humano é uma afirmação precipitada, pois quem é corrupto não o age apenas por natureza, mas sim pelo vicejar das condições para que isso se estabeleça. Igualmente, o necessário é que haja a ampla atuação dos Governos para que existam políticas anticorruptas no sentido de que, assim, haja o atendimento ao bem comum, isto é, uma melhor qualidade de vida que a sociedade mereça.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRUM, Francisco Valle. Da incerteza à realidade: a Advocacia-Geral da União como protagonista no combate à corrupção e na defesa da “res publica”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3137, 2 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20992>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

CAMINHA, Marco Aurélio Lustosa. A corrupção na Administração Pública no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4657>>. Acesso em: 19 out. 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Escola de Transgressão. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, ano 4, n. 42. mar. 2009.

CAVALCANTI, Pedro. *A corrupção no Brasil*. Edições Siciliano, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Editora Fórum, 2003.

KROLL, Consultoria. *Fraude e corrupção no Brasil: a perspectiva do setor privado*. Rio de Janeiro. ONG Transparência Brasil, nov. 2002.

INTERNATIONAL, *Transparency*. Corruption Perceptions Index 2013. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TÁCITO, Caio. *Moralidade Administrativa*. RDA, n. 218, 1999.

TREVISAN, Antoninho Marmo. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. 2. ed. ampliada, Ateliê Editorial, 2003.