

AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO E SEUS EFEITOS NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA



ORGANIZADORES:
**Rogério Gesta Leal e
Ianaíê Simonelli da Silva**



AS MÚLTIPLAS FACES
DA CORRUPÇÃO E SEUS
EFEITOS NA DEMOCRACIA
CONTEMPORÂNEA



Organizadores:
Rogério Gesta Leal
Ianaíê Simonelli da Silva

AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO E SEUS EFEITOS NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

Santa Cruz do Sul
EDUNISC
2014





Reitora

Carmen Lúcia de Lima Helfer

Vice-Reitor

Eltor Breunig

Pró-Reitor de Graduação

Elenor José Schneider

Pró-Reitora de Pesquisa
e Pós-Graduação

Andréia Rosane de Moura Valim

Pró-Reitor de Administração

Jaime Laufer

Pró-Reitor de Planejamento
e Desenvolvimento Institucional

Marcelino Hoppe

Pró-Reitor de Extensão
e Relações Comunitárias

Angelo Hoff

EDITORA DA UNISC

Editora

Helga Haas

COMISSÃO EDITORIAL

Helga Haas - Presidente

Andréia Rosane de Moura Valim

Angela Cristina Trevisan Felippi

Felipe Gustsack

Leandro T. Burgos

Olgário Paulo Vogt

Vanderlei Becker Ribeiro

Wolmar Alípio Severo Filho

© Copyright: *dos autores*

1ª edição 2014

Direitos reservados desta edição:

Universidade de Santa Cruz do Sul

Capa: Denis Ricardo Puhl

(Assessoria de Comunicação e Marketing da UNISC)

Editoração: Clarice Agnes,

Mirtô Beatriz Vilanova Gonçalves



M961 As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea [recurso eletrônico] / organizadores, Rogério Gesta Leal e Ianaiê Simonelli da Silva. – Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2014.

Dados eletrônicos

Texto eletrônico

Modo de acesso: World Wide Web: <www.unisc.br/edunisc>

ISBN: 978-85-7578-392-4

1. Corrupção. 2. Crimes contra a administração pública. 3. Direitos humanos. I. Leal, Rogério Gesta. II. Silva, Ianaiê Simonelli da.

CDD 364.1323

Bibliotecária responsável: Edi Focking - CRB 11/1997



Avenida Independência, 2293, bloco 28, Santa Cruz do Sul/RS, CEP 96815-900

Fones: (51) 3717.7461 / 3717.7462

E-mail: editora@unisc.br

www.unisc.br/edunisc

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
OS EFEITOS DELETÉRIOS DA CORRUPÇÃO EM FACE DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS Rogério Gesta Leal	9
O DEVER DE INGRESSO DA AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR OMISSÃO Albano Busato Teixeira	27
O FENÔMENO CORRUPÇÃO: DE SUAS RAÍZES A REVITALIZAÇÃO DA CIDADANIA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DO VÍCIO SOCIAL Michele Braun	42
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNABILIDADE, SISTEMA POLÍTICO E CORRUPÇÃO NO BRASIL Leandro Dani	59
SOBRE O CARÁTER “NÃO-SOLIDARISTA” DA PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Aneline dos Santos Ziemann, Wagner de Souza Berton	72
DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS AOS DIREITOS HUMANOS Rafael Bueno da Rosa Moreira	87
CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NA SOCIEDADE E O POSSÍVEL REFLEXO NO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS Cleize Carmelinda Kohls, Mônia Clarissa Hennig Leal	104
A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL Elisangela Furian Fratton	119
DIREITOS FUNDAMENTAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: A CORRUPÇÃO COMO OBSTÁCULO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Francieli Freitas Meotti, Felipe Dalenogare Alves	138
UM ESTUDO DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO A PARTIR DO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA Patrícia Tavares Ferreira Kaufmann, Ianaiê Simonelli da Silva	153



AS PATOLOGIAS CORRUPTIVAS COMO ÓBICE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL E OS EFEITOS NOCIVOS DA CORRUPÇÃO Guilherme Estima Giacobbo, Marcio Bonini Notari	168
A GENÉTICA CORRUPTIVA BRASILEIRA – DOS TEMPOS DO IMPÉRIO A ATUALIDADE Carlos Roberto Devincenzi Socal, Karla Regina Cardoso	181
PERSCRUTANDO OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO NA REALIDADE PÁTRIA: A (DES) CONEXÃO COM OS DIREITOS SOCIAIS Luciane Mazzardo, Marli da Costa	196
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ENFOQUE NA MORALIDADE E NA ÉTICA Raquel Tomé Soveral, Luciano de Araujo Migliavacca	214



APRESENTAÇÃO

Esta coletânea de artigos apresentada em capítulos foi organizada pelo Professor Doutor Rogerio Gesta Leal. É o resultado do grupo de trabalho da disciplina “Estado, Sociedade e Administração Pública”, por ele ministrada no Programa de Pós Graduação em Direito da UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul).

Os articulistas aceitaram adentrar em uma dimensão que exige dos juristas uma reflexão aprofundada, assim como o abandono de verdades universais e da segurança dos modelos teóricos explicativos de um dos problemas mais importantes da sociedade atual. Enfocam diferentes problemáticas sobre a corrupção, a impropriedade administrativa e Direitos Humanos. Propõem a organização de uma gestão pública com a participação de diferentes segmentos sociais no acompanhamento administrativo. Aceitaram o desafio de enfrentar um caminho menos conhecido e, por esse motivo, menos seguro: trilharam temas já conhecidos, porém, os exploraram por meio de novos enfoques que indagaram novas dúvidas, buscando novas moradas de saber como, por exemplo, a preocupação com a ética¹. Sem dúvida, a trajetória deste grupo de pesquisadores será marcada pela publicação da coletânea que apresento com muita alegria.

Por meio da participação de treze (13) articulistas, além de oito (8) coautores, apresentam textos que refletem o interesse na problemática da corrupção em suas diferentes manifestações, descrevem o resultado das pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC. As premissas que pautam as investigações aqui divulgadas estão baseadas, via de regra, na orientação de que a ciência não encontra um absoluto construído pelo dado imediato e por um a priori que existe de essencial na função científica. As produções acadêmicas e os diferentes dados fornecidos pela complexidade social apresentam-se em capítulos que são enfocados de diferentes formas pelos autores.

Os impactos das novas tecnologias estão transformando rapidamente a sociedade, porém, seus efeitos em certas estruturas sociopolíticas são insignificantes. Nenhuma criação moderna conseguiu alterar os problemas da corrupção, assim como das estruturas punitivas que perduram por séculos; esse dado reflete que a potencialidade da técnica e da ciência é limitada para abrir caminhos que permitam (re) pensar os critérios ligados à grande tarefa de transformação dos aparelhos de Estado

¹ O autor refere que “com base na teoria do discurso da Democracia Contemporânea, acredito que um dos principais desafios de uma Administração Pública que se quer ética é a de buscar mecanismos de fundamentação, de ação e de estabelecimento do equilíbrio da autonomia privada e da autonomia pública”. LEAL, Rogerio Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade*. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2013, p. 57



para que os mesmos se estruturam de forma a desenvolver mecanismos possíveis que minimizem ou “impeçam” a corrupção. A complexa e altamente articulada sociedade instalada nos tempos contemporâneos colocou a ética individualista fora dos padrões relevantes exigidas pela solidariedade, pela cooperação e reconhecimento atentos aos dos menos privilegiados.

Por outro lado, a perspectiva de uma civilização tecnológica e científica indica uma consciência social onde o indivíduo em sociedade auxiliou na remoção de obstáculos antes intransponíveis, ofereceu as bases para uma civilização que, sem perder suas especificidades, tornou-se universal. Em que pese inúmeras transformações os modelos de controle e eficácia do estado não ofereceram conteúdos significativos para um vigoroso pensamento que exteriorize uma maior coerência com o presente. A resolução de alguns problemas ligados ao campo das diferentes formas de corrupção depende muito da vontade política, da mesma forma que do desenvolvimento dos focos das pesquisas desenvolvidas nas universidades cuja investigação vise auxiliar melhores condições de controle no uso da máquina pública.

Assim, apresentam-se as pesquisas que foram desenvolvidas ao longo do período que foi ministrada a disciplina em duas seções: uma preocupada com a corrupção e sua relação entre governabilidade e administração pública vinculada a questões de licitações; outra, que se dedica revelar as diferentes problemáticas ligadas à improbidade administrativa e seus reflexos na sociedade e nos Direitos Humanos, assim como seus desdobramentos na moral e na ética. Há, ainda, uma pesquisa sobre a corrupção enfocando questões ligadas à história.

O problema da improbidade administrativa assim como a preocupação com a questão da corrupção é histórico, no entanto, nos tempos contemporâneos, tornou-se um dos fenômenos mais preocupantes não apenas para os administradores, cuja motivação para o assunto é fundamental, mas também para a sociedade em geral. As democracias correm sérios riscos se não se debruçarem adequadamente sobre o problema. Tal problema suscita um diagnóstico que revela profunda descrença sobre a atuação dos políticos frente à administração do Estado, fato que coloca em risco a soberania; pode-se dizer que a sociedade civil se vê impotente frente ao fato, diante da falta de opções, passa a generalizar a desonestidade dos políticos e, como decorrência, vemos a despolitização dos cidadãos.

Há ainda a necessidade da criação de instrumentos que representem os interesses da sociedade como um todo, em face do “vazio” deixado por essa ausência de instituições capazes de criar um controle mais efetivo destinado ao planejamento, ao acompanhamento das funções e da administração pública. Podemos pensar na possibilidade de se estimular a criação de cultura política estruturada nas premissas da falta de mecanismos administrativos que possam dar conta da complexidade atu-



al, tal cultura poderia gerar um deslocamento: substituição da busca simples pela democracia, pela busca contínua do aperfeiçoamento do processo democrático, onde a questão da ética na política garanta a soberania e o desenvolvimento econômico; por outro lado, uma gestão pública que produza resultados eficientes, conectados com as urgências demandadas pela sociedade.

Eis os temas e debates que este livro oferece ao leitor, na expectativa de abrir novos caminhos de reflexão e discussão. Por fim, importante é sublinhar que o livro apresenta um quadro promissor para as possibilidades de novas pesquisas, além de auxiliar a refletir sobre os profundos laços existentes entre corrupção e desrespeito aos Direitos Humanos, com isso, os autores fornecem um expressivo contributo no sentido de aprofundar as reflexões sobre tão importante tema.

Ruth M. Chittó Gauer

*Professora dos Programas de Pós Graduação em
História e Ciências Criminais PUCRS*



OS EFEITOS DELETÉRIOS DA CORRUPÇÃO EM FACE DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS¹

Rogério Gesta Leal²

1 INTRODUÇÃO

Pretendo tratar neste texto, ao menos a título exemplificativo, dos efeitos nefastos que a corrupção causa aos Direitos Humanos e Fundamentais, no Brasil e no exterior.

Vários órgãos e pesquisas internacionais têm desde há muito evidenciado que aqueles Direitos são letalmente impactados pelos atos corruptivos, na medida em que, por exemplo, *the ability to promote and protect civil and political rights rests upon effectively combating political and judicial corruption (and vice versa). Transparency and access to information empower individuals to make informed decisions – from exercising their voting rights, to monitoring how state expenditures are spent.*³

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivi-

¹ Este artigo é o resultado de pesquisas feitas junto ao Centro de Direitos Sociais e Políticas Públicas, do Programa de Doutorado e Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, e vinculado ao Diretório de Grupo do CNPQ intitulado *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como decorrência de projeto de pesquisa intitulado *PATOLOGIAS CORRUPTIVAS NAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: causas, consequências e tratamentos*, especialmente preparado à apresentação no Congresso Internacional Direito na Lusofania, realizado nos dias 19 a 22 de fevereiro de 2014, junto à Escola de Direito da Universidade do Minho, Portugal.

² Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Túlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

³ ANECHIARICO, Frank e JACOBS, James B. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1998, p.71. E acrescenta o autor: *At the same time, creating such openness limits opportunities for abuses by politicians, police and judges. When accountability mechanisms are weak or non-existent, it becomes too easy for violations to occur.*



duos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipofuncionária material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Eis o tema a desenvolver.

2 NÃO HÁ LIMITES PARA OS IMPACTOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO: OS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS COMO ALVOS

Em matéria publicada no New York Times, em 09 de outubro de 2012, o jornalista Simon Romero não mede palavras para dizer que: *Brazilians are so used to impunity, especially when it comes to the legendary corruption in their political system, that they often employ a fatalistic maxim to describe it: The police arrest; the courts set free*⁴, referindo-se exageradamente (como é próprio de algumas linguagens jornalísticas), por óbvio, às tendências históricas do país em acostumar-se com a corrupção enquanto elemento intrínseco da política e das instituições, o que não se pode aceitar em hipótese alguma.

A questão é que fenômenos multifacetais como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas, como parece desejar o articulista sob comento, quando assevera que: *A political hero of sorts is even emerging in the case: Mr. Barbosa, 58, the court's only black justice, who is overseeing the trial. Masks of his face are already being sold in advance of the annual Carnival celebration, and computer-manipulated images of him clad in superhero outfits have been circulating on the social media*⁵ -, deixando de perceber que tais questões reclamam mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais.

Heloisa Starling, em instigante texto, lembra que:

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um

⁴ In <http://www.nytimes.com/2012/10/10/world/americas/brazilian-corruption-case-raises-hopes-for-judicial-system.html>, acessado em 15 jan. 2013.

⁵ Idem. Grifo meu.



lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.⁶

É claro que, por outro lado, a corrupção também pode atingir estes Direitos Fundamentais pela via dos comportamentos corruptivos de alguns cidadãos – evidenciando, por certo, a falha estatal de evitar isto -, como quando alguém paga suborno para obter determinado tratamento médico-hospitalar; ou paga suborno para conseguir vaga escolar, condutas estas que estão a violar os sistemas de ensino e de saúde existentes. E até indiretamente, como quando autoridades estatais permitem, pela via do suborno, que sejam comercializados resíduos tóxicos e depositados sem as cautelas devidas em áreas de densidade demográfica significativa, gerando às pessoas destas localidades danos as suas saúdes ao longo do tempo.

Veja-se que, aqui, há da mesma sorte explícita violação do direito de igualdade que as Constituições contemporâneas garantem modo geral, pois se dá tratamento diferenciado a pessoas em face de serviços e atividades que deveriam atender de forma isonômica a todos.⁷

Por tais razões é que Rose-Ackerman tem insistido na tese de que as sociedades contemporâneas não podem funcionar sem altos níveis de confiança, chegando ao ponto de sustentar que *trust and a strong civil society are taken to be synonymous*⁸, exatamente porque representa esta confiança um valor cívico, ético e moral que aumenta consideravelmente a qualidade democrática das relações

⁶ STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.259. Tratei do tema em meu livro: LEAL, Rogério Gesta. *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.

⁷ PRESTON, Noel and SAMPFORD, Charles (Ed.). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption*. Sydney: Federation Press, 2002, p. 54: *When a person obtains privileged treatment by means of a bribe (when applying for an official document such as a passport or visa, for example, or clearing goods from customs without paying duties and taxes), no other human right is necessarily directly affected except the right to equality, i.e. the right to be treated equally when obtaining the visa or when clearing goods from customs.*

⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*. Publicado no Archives of European Sociology, 2001. In: <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>, acessado em 19 nov. 2012. Ver o texto de PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000, e sua interessante tese de que: *When social capital is high, citizens express confidence and trust not only in each other but also in public institutions.* (p.35), o que se evidencia no comportamento da cidadania que se importa com os negócios públicos, fazendo melhorar os indicadores de confiabilidade no sistema institucional político e representativo.



interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral, o que faz com que o Estado ganhe altos índices de legitimidade social, gerando anticorpos eficientes às patologias corruptivas cotidianas.

Como diz Lambsdorff, tais demandas envolvem Direitos Fundamentais Cíveis, Políticos, Sociais, Econômicos e Culturais, sem distinção, implicando altos custos de investimento e proteção, profundamente atingidos por atos corruptivos que esvaziam os recursos públicos:

The obligation to fulfill requires the state to take measures to ensure that people under its jurisdiction can satisfy basic needs (as recognized in human rights instruments) that they cannot secure by their own efforts. Although this is the key state obligation in relation to economic, social and cultural rights, the duty to fulfill also arises in respect to civil and political rights. It is clear, for instance, that enforcing the prohibition of torture (which requires states to investigate and prosecute perpetrators, pass laws to punish them and take preventive measures such as police training), or providing the rights to a fair trial (which requires investment in courts and judges), to free and fair elections, and to legal assistance, all require considerable costs and investments.⁹

Por outro lado, todos os indivíduos são dotados de Direitos Humanos, e todos os Estados estão obrigados a garantir que sua população usufrua destes Direitos. Por sua vez, cada Direito Humano tem a favor de si específicas obrigações por parte dos Estados e mesmo por parte dos indivíduos entre si¹⁰; ocorre que, para as pessoas efetivamente usufruírem de seus Direitos Fundamentais, o Estado precisa cuidar para que haja condições favoráveis para tanto, assim é que se diz que os Estados precisam respeitar, proteger e fazer cumprir todos estes Direitos, sendo que:

The obligation to respect requires states to refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of human rights. The obligation to protect requires states to prevent third parties from interfering in any

⁹ LAMBSDORFF, Johann Graf. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.88. Ver igualmente o texto de SZTOMPKA, Piotr. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 1999, p.146, quando afirma que: *Democracy requires people to accept some basic rules of interaction. Trust in others makes people more willing to play by the rules since they anticipate that others will do so as well. People need to trust both public institutions and other people in order to be willing to participate in politics.*

¹⁰ Na expressão de FRIEDRICH, Carl J. *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. New York: Harper and Row Publishers, 2000, p.55: *It is widely accepted that states have a duty to protect individuals not just against violations of their human rights by state agents, but also against acts committed by private persons or entities. Indeed, in certain cases states have to take positive measures to ensure that private persons or entities do not impinge on human rights of individuals.*



way with the enjoyment of human rights. States must also fulfill human rights, thus have to take positive measures to assist individuals and communities in enjoying those rights.¹¹

Há clara violação de Direitos Humanos quando um ato ou omissão do Estado não se encontra conforme suas obrigações de respeito, proteção e efetivação daqueles Direitos sob sua jurisdição. Todavia, para que se tenha mais clareza em tais questões, é importante determinar que condutas são perquiridas por parte dos Estados relacionadas a cada Direito, e isto depende, no mínimo, dos precisos termos e condições das responsabilidades destes Estados em face dos Direitos Humanos e Fundamentais – até em face do argumento normativo-positivista de obrigatoriedade legal das instituições estatais que impera no país, com reflexos na dificuldade dogmática do reconhecimento de vinculatividade daqueles Direitos vigentes nos Tratados e Pactos internacionais ainda não plenamente incorporados na legislação nacional.

Uma primeira dificuldade hermenêutica que se coloca aqui é saber quais os sentidos que se pode atribuir à expressão *violação* (de Direitos Humanos e Fundamentais) no particular? Só há violação quando se rompe a ordem legal escrita – aqui compreendida em toda a sua extensão principiológica e regratória? Parece que sim, a uma, porque se estendeu em muito os significados e sentidos das normas jurídicas com o fenômeno – por vezes exagerado e distorcido – da abertura signíca dos conteúdos normativos, a ponto de ampliar as possibilidades configurativas de Direitos; a duas, é preciso parâmetros também objetivos de expansão dos sentidos das normas, sob pena de se instituir, com incontrolável subjetividade, *locus* autoritários de poder decisional sobre o que significam.¹²

Para os fins de determinar se práticas individuais corruptivas violam Direitos Humanos é indispensável, por primeiro, identificar quais ações ou omissões são exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos, razão pela qual o claro entendimento dos objetos e conteúdos destes Direitos é necessário à delimitação das responsabilidades estatais.

Em segundo lugar, a prática corruptiva precisa ser analisada no contexto dos objetivos e conteúdos dos Direitos Humanos ou Fundamentais envolvidos, verificando se ela afeta tais conteúdos de forma direta ou indireta, e se o Estado falha em dar conta de sua obrigação de protegê-los, respeitá-los e efetivá-los.

¹¹ GARDNER, John. *Defining Corruption*. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael, (Ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, p.29.

¹² Aprofundi estes temas em dois outros trabalhos: LEAL, Rogério Gesta. *A Decisão Judicial: elementos teórico-constitutivos à efetivação pragmática dos Direitos Fundamentais*. Chapecó: Unoesc, 2012, e LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Ativismo Judicial e Déficits Democráticos: algumas experiências latino-americanas e europeias*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.



Não há dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente (eis que, neste exemplo, outros expedientes podem ser atrasados ou deixados de lado). Como diz Michael Johnston: *When an individual in order to have access to health or education needs to bribe a doctor to obtain medical treatment or a teacher to be allowed to attend a class his right to health and education is infringed by corruption.*¹³

Em termos de comércio mundial parece não ser difícil encontrar situações que envolvem o pagamento de propinas para que resíduos tóxicos sejam importados ilicitamente entre determinados países, o que configura ato corruptivo de profundo impacto aos Direitos Fundamentais difusos envolvendo o meio ambiente e até de forma mais direta, em face dos riscos à saúde que pode provocar. Veja-se que, no caso, o Direito à Saúde ou o Direito ao Meio Ambiente não foram diretamente violados pelo pagamento de propina ou suborno, mas este comportamento corruptivo foi determinante para que, reflexamente, se potencializassem os riscos dos danos referidos em face da geração de cadeias contaminantes.

Para Paolo Mauro, algumas diretrizes importantes já foram constituídas à indagação sobre as tipologias de violações de direitos envolvendo atos corruptivos, a partir das quais, com mais segurança e clareza, se pode precisar o ocorrido, a saber: (a) identificar bem a prática corruptiva em jogo, estabelecendo de forma objetiva quais os comportamentos que se enquadram como tais, identificando os perpetradores, vítimas e violações praticadas; (b) delimitar se as violações praticadas afetam efetivamente Direitos Fundamentais, demarcando bem os escopos e conteúdos destes Direitos atacados, bem como estabelecendo quais as obrigações estatais firmadas no que tange aos Direitos em questão; (c) identificar quais os âmbitos e limites de responsabilidades estatais nos casos específicos de violações daqueles Direitos, e se há providências institucionais a serem tomadas em face das vítimas e suas reparações, evidenciando ainda se os prejuízos sofridos decorreram por conta exclusiva ou concorrente da falha do Estado em respeitar, proteger e dar efetividade aos Direitos (ou seja, *establish how direct is the connection between the corrupt act and harm suffered by the victim on the one hand, and the content of the human right and the obligation required from the state on the other hand.*)¹⁴

¹³ JOHNSTON, Michael. *Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption*. In *Polity Review*, vol.18 (3):367-391, 2001, p.44.

¹⁴ MAURO, Paolo. *Corruption and Growth*. In: *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, August, p. 681-712, 1998. Pergunta-se o autor: *Does the corrupt act lead to other actions by other actors that*



Tal raciocínio se aplica de igual sorte para o tema do direito a um processo justo, estabelecido, por exemplo, pelo art.14, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – ICCPR, da Organização das Nações Unidas-ONU, garantindo a toda pessoa humana uma justa, efetiva e eficiente administração do sistema de justiça (envolvendo todos os seus operadores), eis que ela é titular do direito de ter um tratamento equânime e ser ouvido perante qualquer competente, independente e imparcial tribunal ou corte.¹⁵

Em termos de Cartórios Judiciais, por exemplo, pode-se dizer que os maiores problemas verificados no Brasil, em regra, se referem às dificuldades na gestão dos serviços burocráticos¹⁶ e, quando descontrolados pela ausência de correição judicante, abrem espaços para privilégios e escolhas privadas de serventuários da justiça – por conta de empatias pessoais ou mesmo por decorrência de subornos e propinas –, o que evidencia inconfundível prática corruptiva.

Veja-se que há também problemas por vezes envolvendo a não realização de audiências, intimações, citações, atos de mero expediente, atos que impliquem restrição de liberdade ou patrimonial, próprias de Oficiais de Justiça ou outros serventuários, cujas causas podem estar vinculadas a comportamentos corruptivos destes agentes em conluio com interessados, ou mesmo em face do desconhecimento das normas processuais e ausência de rotinas cartorárias que permitam a agilização necessária, ocasionando morosidade processual e cumprimento errado ou inadequado dos despachos e sentenças.

Por outro lado, o grande número de processos a despachar demonstra o emperramento processual tanto do sistema de justiça como, por vezes, no gabinete do juiz, fazendo com que o exercício da subjetividade do magistrado pese na eleição do que fazer primeiro – a despeito das diretrizes normativas cogentes que estabelecem prioridade material e processual dos interesses em litígio.

eventually affect a human right? In this case, is the corrupt act an essential factor in the chain of events that lead to the infringement of a human right?(p.700).

¹⁵ Estes são verdadeiros parâmetros de garantias processuais na Democracia Contemporânea, como diz PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 2001, p.41: *parameters of equality of parties, fairness of the hearing, and competence, independence and impartiality of the tribunal. These are basic rights to procedural guarantees to which all human beings are entitled to when they face the administration of justice. Tais parâmetros tomam especificidades maiores quando materializados no devido processo legal, tais como: to be informed about the charge against them promptly, in detail and in a language they understand; to have adequate time and facilities to prepare their defense; to communicate with counsel of their own choosing; to be tried without undue delay; to be tried in their presence; to defend themselves in person or through legal assistance; to examine witnesses against them and to make use of their own witnesses; to have the free assistance of an interpreter if they cannot understand the language used in court; and not to be compelled to testify against themselves or to confess guilt.*

¹⁶ Conforme texto de GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. *Administração judiciária: gestão cartorária*. Brasília: ENFAM, 2011, p.84 e seguintes.



O exercício destas escolhas pelo magistrado tem de ter monitoramento gerencial e institucional, sob pena de deixar espaços sem controle passíveis de serem ocupados por atos corruptivos, principalmente quando opta o juiz pela descentralização e delegação de atribuições à Secretaria de Cartórios para expedir despachos padronizados e realizar atos de ofício – criando nova instância decisional e de poder.

Já no que diz com as sentenças, muitas vezes o acúmulo de processos prontos para julgamento demonstra, de um lado, a falta de otimização (do uso) do tempo pelo juiz (que provavelmente o desperdiça resolvendo situações que podem ser delegadas à Secretaria), mas, por outro, vai gestando cenários de descontrole institucional que fomentam comportamentos corruptivos, porque oportunizam aos interessados lançar mão do que for necessário à obtenção da prestação da tutela jurisdicional.¹⁷

Na medida em que a administração do sistema de justiça se vê contaminada com estas situações corruptivas, por certo que restam violados aqueles direitos internacional e nacionalmente assegurados à pessoa humana, mesmo que não decorram daí danos materiais específicos a ela, mas o sistema foi violado, e com ele a presunção de veracidade, imparcialidade, independência e confiança nas instituições.

Outra interessante questão envolvendo este tema é o que diz com o fato de que, não raro, as Constituições contemporâneas no Ocidente têm previsto o Direito Fundamental ao Trabalho à cidadania – aliás, como já faz há tempo as normativas internacionais¹⁸, e tal direito entendido não somente como possibilidade de escolher livremente o trabalho, mas o de ter acesso a oportunidades de trabalho digno. Neste sentido, *the right to work is complemented by the prohibition of slavery, servitude and forced and compulsory labor (ICCPR Art. 8)*.¹⁹

A ausência de vigilância nas relações de trabalho – principalmente privadas - por parte do Estado e seus fiscais, ou mesmo a existência de conivência entre estes e empregadores ilícitos (atos corruptivos omissivos e comissivos) vão gerando redes

¹⁷ Lembro da adequada advertência que faz ROSE-ACKERMAN, Susan. *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*. Publicado no Archives of European Sociology, 2001. In: <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>, acessado em: 19 nov. 2012, no sentido de que: *Honesty is an important substantive value with a close connection to trust. Honesty implies both truth-telling and responsible behavior that seeks to abide by the rules. One may trust another person to behave honestly, but honesty is not identical to trustworthiness. A person may be honest but incompetent and so not worthy of trust.* Grifo meu.

¹⁸ Ver o *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, General Comment No. 18: The Right to Work, Article 6, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 6 February 2006, §6 and §7.

¹⁹ ANECHIARICO, Frank and JACOBS, James B. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1998, p. 66. Lembram os autores que: *There are however, many cases of forced labor and in several of those cases corruption is somehow involved. Corruption can be linked to the restriction of the right to work if a labor inspector is bribed by an employer so laws prohibiting forced labor are not enforced. As stated above, freely chosen work is an essential element of the right to work. Hence, in this example, corruption as a necessary tool to sustain forced labor also violates the right to work.*



de submissão de trabalhadores a condições indignas de labor, quase sob o regime da escravidão, com maus tratos e violências assíduas. Direta ou indiretamente o desvio de ativos financeiros de setores produtivos de forma ilícita vai fragilizando – dentre outras coisas – as condições de trabalho e os direitos sociais consecutórios, o que evidencia como ações corruptivas no setor privado também impactam Direitos Fundamentais.²⁰

Em outras palavras, *the states' human right obligation to fulfill the right to work implies that states must adopt measures to ensure the full realization of the right. Insufficient expenditure or misallocation of public funds, resulting in the non-enjoyment of the right to work, has been identified as a violation of the obligation to fulfill.*²¹ É este comportamento ativo do Estado que deve ser exigido em face de todas as circunstâncias e causas de potencialização dos atos corruptivos, sob pena de estar o ente público conivente com eles.

Mesmo no campo da tradicional representação política que caracteriza a Democracia Representativa a corrupção pode trazer profundos impactos aos Direitos Fundamentais Políticos, considerando-se exatamente que esta tradição opera com a lógica de constituir um direito de cada cidadão se envolver na condução dos negócios públicos através do exercício do voto, ou de ser candidato, em eleições justas e livres, fundadas na ideia de sufrágio universal através do voto secreto – aliás, disposição expressa do art.25, do ICCPR.²²

Comportamentos corruptivos como a compra de votos, transformando-os em mercadorias de trocas ou vendas, visando à persuasão de outrem para a escolha de candidatos ou mesmo para abster-se de votar, constitui histórica intervenção ilícita à integridade do processo eleitoral, sem falar nas questões de abuso do poder eco-

²⁰ Várias situações como estas estão reportadas em agências internacionais envolvendo a proteção dos direitos sociais, podendo-se aqui fazer referência ao caso da Sérvia e Montenegro, onde trabalhadores da iniciativa privada fizeram movimentos paredistas e de protestos contra os níveis de corrupção da iniciativa privada que estariam afetando diretamente os postos e condições de trabalho, resultando daí inclusive ameaças às vidas de alguns líderes operários. In: U.N. Econ. e Soc. Council, Report submitted by the Special Reporter on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Ambeyi Ligabo, Addendum: Mission to the State Union of Serbia and Montenegro, U.N. Doc. E/CN.4/2005/64/Add.4, 8 February 2005, §62. Neste documento está expresso claramente que: *When labor inspectors, acting as public officials, accept bribes to overlook violations of workers rights, the state itself is not respecting the rights of those workers.* (p.55).

²¹ Idem.

²² Diz PINTO-DUCHINSKY, Michael. *Financing politics. A global view*, *Journal of Democracy*. Volume 13, Number 4 October 2002, p.03: *With regards to the right to vote, the state has the duty to ensure that individuals eligible to vote can exercise this right freely. Persons entitled to vote must be free to vote for any candidate without undue influence or coercion of any kind which may distort or inhibit the free expression of the elector's will. Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind. States must protect voters from any form of coercion or compulsion and from any unlawful or arbitrary interference with the voting process.*



nômico relacionado ao financiamento privado de campanhas, falseamento da contagem de votos (cada vez mais rara em face dos processos eletrônicos do sufrágio), devendo o Estado instituir mecanismos efetivos de garantia ao processo eleitoral tanto para quem vota como para quem é votado.

Esta cadeia de negócios eleitorais espúrios vai gerando conexões perigosas e desestruturantes da gestão dos interesses comunitários, porque cria desdobramentos corruptivos imensos, como obrigações por vezes ilícitas dos eleitos para com seus financiadores ou comerciantes de votos, envolvendo privilégios públicos, favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais, o que pode interferir até na racionalidade e eficiência da Administração. Backer adverte que:

Corruption in the health sector can take many forms, such as bribery of regulators and medical professionals, manipulation of information on drug trials, his diversion of medicines and supplies, and corruption in procurement. Of the many ways that corruption can take place in the health sector, probably the most noticeable is corruption in hospitals. Money escapes from hospitals through opaque procurement of equipment and supplies, ghost employees, absenteeism, exaggerated construction costs, inflated hospital price tags, and requiring patients to pay bribes for treatment that should be without charge. In general terms, corruption in the health sector can be structured in three levels: corrupt practices taking place at the level of financial resources management, at the level of management of medical supplies, or at the level of the health worker and patient relationship.²³

Estes são problemas internacionais, basta ver a crítica generalizada que se constituiu nos Estados Unidos da América sobre o fato do governo norte-americano investir milhões de dólares dos contribuintes para fomento de sistemas produtivos de grãos e alimentos transgênicos (que geram a conhecida *junk food*), o que os torna muito mais baratos em face dos chamados produtos mais saudáveis (*healthy food*).²⁴

²³ BAKER, Raymond. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Indianapolis: Wiley, 2005, p.31. Lembra o autor ainda que: *A common corrupt practice in hospitals is the payment of bribes or so-called "informal payments," where patients are forced to offer bribes at hospitals in order to be treated, x-rayed, allocated a bed in the ward or operated upon. The U.N. Special Reporter on the Right to Health has stated that the accessibility to health care is hindered by corruption, particularly by the request of informal payments.*

²⁴ HUFF, Ethan A. *The corruption of the Farm Bill, and why clean, organic food remains more expensive than conventional*. Publicada no site – In: http://www.naturalnews.com/036394_Farm_Bill_organic_food_corruption.html#ixzz2C0UUka16, e veiculada em 06/07/2012. Acessada em 16 nov. 2012. Adverte o texto, todavia, que: *Every five years, Congress reviews the guidelines of the existing Farm Bill, and comes up with new ways to allocate the nearly-trillion dollar sum typically apportioned for American agriculture programs. And since existing Farm Bill provisions are set to expire on September 30, 2012, the Obama administration is currently pushing Congress to pass a revised Farm Bill known as the Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012..... These and other*



Em pesquisa realizada na Índia, das pessoas que admitiram terem pagado algum tipo de propina para obter serviço público de saúde, 23% declararam que foram forçados a fazê-lo sob pena de não obter o atendimento buscado, enquanto que 73% admitiram tê-lo feito para obter melhores serviços.²⁵

Os recursos perdidos com a corrupção na área de saúde poderiam ser usados para comprar medicamentos, equipar hospitais, contratar equipes médicas, enfim, ampliar qualitativamente o serviço público propriamente dito, pois a ausência de infra-estrutura adequada neste campo implica a negativa de acesso ao sistema de saúde pública, o que representa violação direta a Direito Fundamental. Lembrando sempre que:

Al perpetuar la marginalización y la exclusión, la corrupción impide la no discriminación y fomenta la desigualdad. Según ha mostrado el Barómetro Global de la Corrupción, los pobres se ven afectados de manera desproporcionada por la corrupción y con frecuencia son ellos quienes sufren sus peores consecuencias. Estudios llevados a cabo por los capítulos de TI en Bangladesh y en México demuestran que los pagos de sobornos pueden absorber hasta una cuarta parte de los ingresos de un hogar.²⁶

Pesquisas recentes do Fundo Monetário Internacional envolvendo 71 (setenta e um) países Ocidentais têm revelado que os que possuem os maiores indicadores de corrupção sistemática também têm as maiores taxas de mortalidade infantil, evidenciando políticas públicas baixíssimas de tratamento preventivo e curativo de gestantes e crianças.²⁷ De igual sorte o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da União Europeia tem identificado a omissão e falhas de regulação nas atividades individuais, de grupos ou corporações, bem como falhas na proteção dos consumidores em face de práticas detrimen-tosas de saúde.²⁸

inequities in the federal agriculture policy are what keeps America's food system both unhealthy and dominated by corporate, agricultural interests with no regard for human health.

²⁵ In: <http://www.livemint.com/2007/05/02221904/Corruption-Catalogue-governme.html>, Acessado em 07 nov. 2012. Na mesma direção o trabalho de GOPAKUMAR, Karl. *Transparency International Working Paper, Citizen Feedback Surveys to Highlight Corruption in Public Services: The Experience of Public Affairs Centre*. Bangalore, 1998.

²⁶ In INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción*, publicado como Documento de Trabajo 05/2008, conforme sítio eletrônico www.transparencency.org, Acesso em: 12 fev. 2014.

²⁷ Ver no texto de GUPTA, Samuel, DAVOODI, H.R. TIONGSON, E. *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services, Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002.

²⁸ HUNT, Paul. *Report of the Special Reporter on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*. Paul Hunt, U.N. Doc. E/CN.4/2006/48, 3, March 2006, p.40. Ainda refere o texto que: *There are numerous direct ways by which corruption can violate the right to health. The most prevalent acts of corruption violating the right to health are*



O mesmo ocorre no setor da educação, já que várias experiências dão conta de que há práticas de exigir o pagamento por parte de pais de crianças para garantia de vagas em escolas públicas, para obter certos privilégios de professores nestas mesmas escolas (aulas extras, acompanhamento especial e diferenciado dos demais alunos que não pagam, etc.)²⁹

Por certo que tais práticas igualmente trazem violações ao sistema de ensino como um todo, porque rompem com os critérios de justiça social que se procura instalar com a garantia gratuita do ensino fundamental e médio igual para todos, gerando com isto não só ilicitudes no âmbito da prestação do serviço público envolvido, mas também fortes impactos nas políticas públicas de inclusão social dos estudantes e suas desenvolvimentos nos processos de formação e de inserção no mercado de trabalho. Miller dá o exemplo de que:

If parents are required to pay bribes in order to transfer a child from one school to another or simply to keep their child in school. When parents need economic resources in order to bribe the school they would prefer for their children, or when parents simply do not want to partake in corrupt practices, they are not free to choose the education institutions for their children as required by the right to education.³⁰

Exemplos como este dão a dimensão da estreita relação que há entre setor público e setor privado no processo fenomênico das ações corruptivas, pois há envolvimento de múltiplos níveis e provocações causais na espécie, gerando verdadeira cadeia de retroalimentação de ilícitos que reclamam medidas preventivas e curativas.

Recentemente a Siemens, empresa alemã considerada uma das gigantes em engenharia, foi envolvida em escândalos de corrupção em licitações no setor de transportes no Brasil. Segundo o Jornal Folha de São Paulo, a multinacional admite ter atuado em *cartéis* ao lado de outras empresas multinacionais no Brasil, e

bribery in hospitals and embezzlement of funds and assets destined to health services. Most of those practices affect the availability, accessibility, and quality of health services. As described in this section, when the state does not come to prevent and combat such practices, corruption thus leads to a clear and direct violation of the right to health.

²⁹ Ver o texto de SANDEL, Michael J. *What money can't buy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012. Ver igualmente os relatos de CESCR, General Comment No.13: The Right to Education (Article 13 of the Covenant), U.N. Doc. E/C.12/1999/10, 8 December 1999, para 6; U.N. Econ. & Soc. Council, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Katarina Tomaševski, U.N. Doc. E/CN.4/1999/49, 13 January 1999, and subsequent reports.

³⁰ MILLER, Seumas. *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*. New York: Cambridge University Press, 2010. A Suprema Corte dos Estados Unidos da América já teve oportunidade de afirmar, desde o caso envolvendo altos executivos da Enron Corporation, em 2010, que falhas do serviço público ocasionadas por corrupção violam o Direito Fundamental do cidadão pelo fato de que deprive another of the intangible right of honest services. Ver o editorial *Supreme Court just says no to political bribery*. In: <www.articles.latimes.com/2012/jun/10/opinion>, publicado no dia 10 jun. 2012, e acessado em: 16 nov. 2012.



teria assinado um acordo de leniência que poderia garantir a companhia e aos seus executivos imunidade administrativa e criminal e poderia se livrar a outros problemas e dores de cabeça com as leis antitruste dos EUA e Europa. Imagine-se a quantidade de dinheiro envolvido nisto e os prejuízos indiretos e diretos causados ao cidadão que consome transporte público.³¹

No setor da gestão urbanística, por exemplo, há muitas causas de corrupção que atingem diretamente os Direitos Humanos e Fundamentais de imensos contingentes. Regra geral, em termos de constitucionalismo contemporâneo, entre os Direitos e Deveres Sociais definidos nas principais cartas políticas europeias e latino-americanas, o direito à Habitação e ao urbanismo estão no mesmo plano que o direito à Saúde, à Educação, à Segurança Social e ao Ambiente e qualidade de vida – aqui se incluem de forma explícita o Brasil e Portugal.

No contexto da União Europeia não existe uma política comum de habitação. Existem países que adotaram políticas de natureza mais liberal e outros em que a intervenção reguladora do Estado permitiu melhorar as respostas às necessidades dos diferentes grupos sociais. Portugal integra o primeiro grupo, situando-se no conjunto dos países que gastam menos do que 1% do produto interno bruto (PIB) na sua política de habitação (enquanto que Suécia gasta 4,1% e Holanda 3,2%).³² Tais políticas, todavia, não têm diminuído os casos de corrupção envolvendo a especulação imobiliária.

O mesmo ocorre com o Meio Ambiente, em face da expansão urbana desenfreada e irracional, basta ver os chamados projetos da indústria extrativa que podem causar o desalojamento de muitas pessoas, violando-se não só o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Sustentável, mas também a garantia de uma habitação adequada e equilibrada com o ecossistema. Muitos destes projetos são desenvolvidos com desrespeito às regras urbanísticas e dos Planos Diretores (estes também violados desde suas origens por setores da construção civil e imobiliários, pela via do suborno, propina, formatação de leis de ocasião, etc.).

Na Espanha a situação não é diferente:

³¹ In: <http://www.cidadefutura.net.br/index.php/artigos/blog-geral/entry/mobilidade-urbana-movimenta-us-trilhoes-e-e-territorio-fertil-para-corrupcao-no-mundo-todo.html>, Acesso em: 12 fev. 2014. Ainda veicula a notícia que ex-funcionários da Siemens foram acusados de pagarem cerca de US\$ 100 milhões em subornos a funcionários argentinos, incluindo o ex-presidente Carlos Menem, para obter negócios para a Siemens, cujos títulos sejam negociados nos Estados Unidos. A Siemens passou a divulgar que adotaria regras de “Compliance” mais rígidas e passou a demitir executivos de alto escalão no mundo todo. Em 2011, o presidente da Siemens do Brasil foi demitido, como se tratava de uma medida interna de uma empresa privada, o assunto não foi devidamente esclarecido e pouco se sabe sobre o ocorrido.

³² In *La politique du logement dans les États membres de L'Union Européenne*. Union Européenne, Direction Generale des Études (Document de Travail), Série Affaires sociales. In: http://europa.eu.it/comm/regional_policy. Acesso em: 12 fev. 2014.



La corrupción urbanística está vinculada al hecho de que las decisiones de la Administración en esa materia generan inmensas plusvalías. Como por arte de magia, o cual milagro multiplicador de panes y peces, un acuerdo municipal que recalifique unos terrenos, supone instantáneamente un aumento de su valor que desborda los márgenes de beneficio de cualquiera otra actividad o negocio. No hace falta invertir, ni producir nada, una simple decisión Administrativa milagrosamente multiplica el precio del suelo. Y entonces, ¿por qué estas plusvalías que “asombrosamente” crea la Administración no son incorporadas a su patrimonio, máxime si estamos hablando de una Administración democrática que, como nos recuerda Hacienda cuando de cobrar se trata, somos todos?, ¿por qué se regalan a unos particulares que nada han hecho para apropiárselas? Ésta es la clave de la corrupción urbanística, su última ratio: una decisión de un organismo público hace que el precio de suelo multiplique su valor instantáneamente.³³

Isto tudo mostra o grau de complexidade que toma os impactos perniciosos da corrupção aos Direitos Humanos e Fundamentais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso reconhecer, ao fim e ao cabo, as múltiplas redes de relações que estão imbricadas ao tema da corrupção, pois quando ela se dá enquanto causa de emendas orçamentárias supressivas, aditivas, realocativas, em tese lícitas, estes atos administrativo-legislativos afetam intensamente todos os bens e interesses públicos que sofreram alguma restrição neste particular: no caso da educação (quando tem créditos reduzidos), é a qualidade do ensino que cai ou se vê prejudicada; o que se dá também na saúde, segurança pública (veja-se o sistema carcerário e prisional brasileiro³⁴), transporte, etc. .

Interessante notar que inclusive em termos de discriminação os comportamentos corruptivos podem ser enquadrados, ao menos no que diz com a percepção deste tema por parte do Comitê de Direitos Humanos da Comunidade Europeia, que definiu aquela como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada

³³ DÍAZ, Fernando Gaja I. ¿Corrupción urbanística o corrupción del Urbanismo? In <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/corruccion.pdf>, acesso em 12/02/2014.

³⁴ Idem. Aduz o autor que: *Likewise, corruption by way of embezzlement of funds that are destined to finance prison services may result in fewer resources and deteriorating detention conditions. Everyone deprived of their liberty in prisons, hospitals, detention camps, correctional institutions, or elsewhere have the right to be treated with humanity and dignity (ICCPR Art. 10). For example, in the treatment of prisoners, humanity and dignity means: minimum floor space and cubic content of air for each prisoner, adequate sanitary facilities, clothing which in no manner should be degrading or humiliating, a separated bed, and food of adequate nutritional value.*



em qualquer nível ou grau racial, de cor, sexo, linguagem, crença religiosa, política ou de opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou nascença, e que tenha ainda a intenção de nulificar ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício por todas as pessoas de direitos humanos e fundamentais.³⁵ Quer dizer, a existência de corrupção em qualquer segmento – público ou privado – inexoravelmente causa algum tipo de discriminação individual e social.

Por tais razões é que as convenções internacionais contra a corrupção – dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao direito interno brasileiro em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, também promulgada no país - põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes desta verdadeira patologia.³⁶

Pode-se dizer que os movimentos internacionais anticorrupção estão atentos tanto à corrupção política/governamental (de todos os Poderes de Estado), em especial com alguns casos mais impactantes em termos de práticas corruptivas aos Direitos Humanos e Fundamentais, tais como os que envolvem o Poder Judiciário, visto anteriormente, já que afetam a própria confiança nas instituições democráticas que deveriam dar efetividade e eficácia a tais Direitos.

Em pesquisa tópica sobre o tema o Barômetro Global da Corrupção referiu que um de cada quatro cidadãos que teve contato com a polícia – nos países pesquisados – teve de pagar suborno para ver atendida sua demanda.³⁷ Veja-se que uma corrupção neste nível pode provocar reações em cadeia de violações de Direitos Humanos envolvendo o cumprimento da lei por órgãos de segurança pública oficial e a prerrogativa cidadã de liberdade e segurança.³⁸ Indo ainda mais longe, as prisões e segregações que ocorrem diuturnamente na esfera penal – no Brasil e no exterior

³⁵ *United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 18, Op.cit.*

³⁶ Ver o texto de BALB, Ronald da Silva. *Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas*. In Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

³⁷ Conforme trabalho de KOECHLIN, Lucy. *An Evaluation of National Integrity Systems for a Human Rights Perspective*. Genebra: International Council on Human Rights Policy, 2007.

³⁸ INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción*. Op.cit., p.04. Adverte o texto que: *El movimiento anticorrupción ha estado combatiendo la corrupción política y judicial para lograr una mejor participación y representación de los ciudadanos en una democracia. Se ha centrado en obtener información y promover la transparencia con vistas a facilitar a los individuos la toma de decisiones bien fundamentadas al participar en los procesos democráticos de sus países. El espacio para que la sociedad civil pueda actuar en los ámbitos de la lucha por los derechos humanos y contra la corrupción lo crean los gobiernos, al respetar y garantizar las libertades civiles y los derechos, tales como la libertad de acceso y divulgación de la información y la libertad de reunión y asociación pacíficas. Sin estas condiciones, la labor de los activistas anticorrupción y de derechos humanos se ve amenazada y se vuelve imposible conseguir transparencia y rendición de cuentas en el sector público.*



-, quando injustificadas e para as quais se buscam formas ilícitas e corruptas de solução, estão a violar o Direito Fundamental de não ser detido de maneira arbitrária ou ilegal (e mantido assim). Ainda:

Si un caso es llevado a los tribunales, la presencia de jueces corruptos viola el derecho del acusado a un juicio justo e imparcial. La corrupción distorsiona las decisiones judiciales y puede traer como resultado veredictos injustos o absoluciones inmerecidas — lo cual afecta los derechos del individuo a un juicio justo e imparcial y el derecho a un resarcimiento eficaz para la víctima.³⁹

Mais que isto, os ciclos de corrupção conduzem a carências imensas de legitimidade e voz política, autorizando perigosamente a redução de prestação de contas dos governos e mesmo de altos funcionários públicos em face dos grupos menos favorecidos que sofrem com os seus efeitos deletérios, o que pode, inclusive, induzir comportamentos massivos de adesão social à corrupção, seja para conseguir com as regras hegemônicas do jogo político sobreviver às violações perpetradas; seja para gerar indiferença/anomia social reativa diante da perda da confiança.

REFERÊNCIAS

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

BAKER, Raymond. *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Indianapolis: Wiley, 2005.

BALB, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. In: *Revista da CGU*. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. a. 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

CESCR, General Comment No.13: The Right to Education (Article 13 of the Covenant), U.N. Doc. E/C.12/1999/10, 8 December 1999, para 6; U.N. Econ. & Soc. Council, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Katarina Tomaševski, U.N. Doc. E/CN.4/1999/49, 13 January 1999.

DÍAZ, Fernando Gaja I. ¿Corrupción urbanística o corrupción del Urbanismo? In: <<http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/corruptcion.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

³⁹ Idem, p. 09. Diz o documento que: *A nivel sistémico, la corrupción desvía fondos originalmente destinados a servicios sociales que constituyen una asistencia vital para los más necesitados. El Informe Global de la Corrupción de 2006 sobre el Sector de la Salud mostró que la corrupción en ese sector encarece los servicios de atención sanitaria o los hace inaccesibles o inexistentes, para amplios grupos de la sociedad. Cuando no hay acceso a servicios sanitarios, el Estado fracasa en asegurar de manera gradual y plena el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (Art. 12, PIDESC).*



FRIEDRICH, Carl J. *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. New York: Harper and Row Publishers, 2000.

GARDNER, John. Defining Corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael, (Ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

GOPAKUMAR, Karl. *Transparency International Working Paper, Citizen Feedback Surveys to Highlight Corruption in Public Services: The Experience of Public Affairs Centre*. Bangalore, 1998.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. *Administração judiciária: gestão cartorária*. Brasília: ENFAM, 2011.

GUPTA, Samuel, DAVOODI, H.R. & TIONGSON, E. *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services, Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002.

HUFF, Ethan A. *The corruption of the Farm Bill, and why clean, organic food remains more expensive than conventional*. Disponível in: <http://www.naturalnews.com/036394_Farm_Bill_organic_food_corruption.html#ixzz2C0UUka16>, e veiculada em 06 jul. 2012. Acesso em: 16 nov. 2012.

HUNT, Paul. *Report of the Special Reporter on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*. Paul Hunt, U.N. Doc. E/CN.4/2006/48, 3, March 2006.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción*, publicado como Documento de Trabajo 05/2008, Disponível em: <www.transparencency.org>. Acesso em: 12 fev. 2014.

JOHNSTON, Michael. Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption. In: *Polity Review*, vol.18 (3):367-391, 2001.

KOECHLIN, Lucy. *An Evaluation of National Integrity Systems for a Human Rights Perspective*. Genebra: International Council on Human Rights Policy, 2007.

LAMBSDORFF, Johann Graf. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.

_____. *A Decisão Judicial: elementos teórico-constitutivos à efetivação pragmática dos Direitos Fundamentais*. Chapecó: Unoesc, 2012.

_____. (Org.). *Ativismo judicial e déficits democráticos: algumas experiências latino-americanas e europeias*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. In: *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, August, p. 681-712, 1998.

MILLER, Seumas. *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*. New York: Cambridge University Press, 2010.

PINTO-DUCHINSKY, Michael. Financing politics. A global view. *Journal of Democracy*.



Vol. 13, N. 4. October 2002.

PRESTON, Noel; SAMPFORD, Charles (Ed.). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption*. Sydney: Federation Press, 2002.

PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process. Publicado no *Archives of European Sociology*, 2001. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=283429>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process. Publicado no *Archives of European Sociology*, 2001. In: <<http://papers.ssrn.com/abstract=283429>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

SANDEL, Michael J. *What money can't buy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SZTOMPKA, Piotr. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 1999.

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), *General Comment* No. 18: The Right to Work, Article 6, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 6 February 2006, §6 and §7.

Sites:

www.articles.latimes.com/2012/jun/10/opinion, publicado no dia 10 jun. 2012. Acesso em: 16 nov. 2012.

www.livemint.com/2007/05/02221904/Corruption-Catalogue-governme.html, Acesso em: 07 nov. 2012.

www.nytimes.com/2012/10/10/world/americas/brazilian-corruption-case-raises-hopes-for-judicial-system.html, Acesso em: 15 jan. 2013.



O DEVER DE INGRESSO DA AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O SERVIDOR PÚBLICO: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR OMISSÃO

Albano Busato Teixeira¹

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem grande relevância no direito, e em especial no direito brasileiro, uma vez que demonstra a necessidade de responsabilizar e punir o servidor público por atos lesivos ao erário que cometeu neste ofício.

Será demonstrado que a ação regressiva é ato imprescindível e deve ser sempre observada a responsabilização do servidor público quando a Fazenda Pública for condenada por ato praticado por um representante.

O artigo tem como objetivo demonstrar que a ação de regresso deve ser utilizada como instrumento não só para evitar danos ao erário, mas sim como instrumento de ressarcimento, ou seja, trata-se de um instrumento que busca a restituição de eventuais valores despendidos pelo Estado em face de condenação da Fazenda Pública em processos judiciais.

A ação de regresso possui previsão constitucional e legal, contudo, este tipo de ação tem sido mal utilizada, e, na grande maioria dos casos, não vem sendo utilizada, o que se entende por ato incorreto, ilegal e improbo em face do princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Por meio de pesquisa bibliográfica, pretende-se demonstrar, por meio deste artigo, a imprescindibilidade do ingresso da ação de regresso quando a Fazenda Pública for condenada judicialmente a ressarcir danos, sob pena de improbidade administrativa por omissão do servidor público, ou seja, os procuradores federais, estaduais e municipais, agentes responsáveis pela ingresso desta demanda judicial.

Posteriormente será abordado a responsabilidade civil subjetiva do servidor público, que difere da responsabilidade objetiva do Estado.

¹ Mestrando em Direito das Autarquias Locais pela Universidade do Minho. Mestrando em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Processual Civil pela IMED. Graduado em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Advogado e Vice-Presidente da Comissão Especial do Jovem Advogado da Subseção de Passo Fundo. Componente do grupo de pesquisa “Comunitarismo, instituições comunitárias e políticas públicas”, coordenado pelo Professor Dr. João Pedro Schmidt. E-mail:albanoteixeira85@gmail.com.



Feito esta análise, parte-se ao mérito do artigo, que visa demonstrar a ação de regresso como um instrumento imprescindível e indisponível.

Por fim, será estudado o princípio da indisponibilidade dos bens públicos, demonstrando que o não ingresso da ação de regresso poderá configurar ato de improbidade administrativa por omissão.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

As ações ou omissões causadas por pessoas que agem em desconformidade com as normas da sociedade, estarão submetidas às regras de responsabilidade. Isso se deve ao fato que, para cada ação ou omissão que cause lesão a outrem, o agente desta deverá ressarcir a vítima deste dano, proporcionalmente.

Nesta esteira leciona Araújo: “A conotação da palavra responsabilidade é sempre estabelecida com a ideia de imputabilidade a alguém, relativamente ao desequilíbrio que esse alguém causou na ordem regular ou natural das coisas” (ARAÚJO, 2005. p. 712).

Complementa Sérgio Cavalieri Filho:

A violação de um dever jurídico configura o *ilícito*, que, quase sempre, acarreta dano para outrem, gerando um novo dever jurídico, qual seja, o de reparar o dano. Há, assim, um dever *jurídico* originário, chamado por alguns de primário, cuja violação gera um dever jurídico *sucessivo*, também chamado de secundário, que é o de indenizar o prejuízo. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 2).

De mesma maneira, o Estado, quando lesionar bem particular, deverá ressarcir-lo, impondo, assim, dever da Fazenda Pública de indenizar. Isso se deve ao fato que o Estado brasileiro é um Estado Democrático de Direito e, em razão disso, é responsável pelas ações e omissões que ferirem e lesionarem direito de terceiros.

A responsabilidade administrativa resulta na submissão do aparato estatal a um dever jurídico-político, derivado diretamente da soberania popular. O exercente do poder político e o titular de competências administrativas são representantes do povo e, por isso, estão submetidos a deveres jurídicos e políticos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 791).

O Estado irá responder pela ação ou omissão de seu agente que causar danos a particular, mesmo que não se identifique o agente causador da ilegalidade, desde que este dano seja ligado ao Estado devido a serviço público ou bem jurídico guardado por este. Isto se dá ao fato de a responsabilidade do estado ser objetiva.



O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mais simplesmente na qualidade de agente público, e não como pessoa comum. Para a vítima é indiferente o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público. Embora atue fora ou além de sua competência administrativa. O abuso no exercício das funções por parte do servidor não exclui a responsabilidade objetiva da Administração. Antes, a agrava, porque, tal abuso traz ínsita a presunção de má escolha do agente público para a missão que lhe fora atribuída. (MEIRELLES, 2012, p. 719).

Assim, nos casos em que a lei não exclui a responsabilidade objetiva do Estado, deverá este se responsabilizar pelas ações e omissões de seus agentes que causarem dano a terceiros.

2.1 Evolução histórica

No direito primitivo, que tem com característica a sociedade em clã, a noção de responsabilidade vem a ser de vingança. Assim, a responsabilização aparece sem proporção entre o dano sofrido e a indenização a ser recebida.

Nesta esteira, ensina Severo: “Tais elementos evidenciam uma responsabilidade tolerada imposta pelo grupo, como forma de vingança coletiva diante dos eventos danosos.” (SEVERO, 2009, p. 5).

Já na antiguidade, o monarca, além de governar, possuía o poder religioso e era, quando não confundido com Deus, a sua imagem na terra, sendo seu representante. Deste modo, é difícil a visualização da responsabilidade pública do Estado.

De mesmo modo, na era medieval a ideia de irresponsabilidade do Estado permanece com o diferencial de que quem responderia pelos atos danosos seria o próprio funcionário, já que o Estado era a própria imagem do rei absolutista.

Sob o domínio dos Governos absolutos negou-se a responsabilidade do Estado, secularizada na regra inglesa da infalibilidade real – “The King can no wrong” -, extensiva aos seus representantes; sob a influência do liberalismo, assemelhou-se o Estado ao indivíduo, para que pudesse ser responsabilizado pelos atos culposos de seus agentes. (MEIRELLES, 2012, p. 713).

Mesmo assim, não se pode dizer que o Estado possuía regras de responsabilidade pública, mas sim que este possuía, em alguns casos, que lhe fosse admitida tal responsabilidade. “Assim, por longo tempo se consideram antitéticas as noções



de responsabilidade do Estado e soberania, sendo admitida apenas a responsabilidade do funcionário como uma das variantes de irresponsabilidade.” (SEVERO, 2009, p. 10).

Com o advento da modernidade, o Estado de irresponsabilidade se estendeu até início do século XX. Durante este período predominava a ideia da superioridade do Estado em razão dos indivíduos. Somente irá aparecer a semente da responsabilidade pública, como se vê nos dias atuais, com o surgimento do Estado de Direito.

No Brasil, o primeiro artigo de lei em que se apresenta a responsabilidade pública, é o artigo 15, do Código Civil, de 1916, que declarava:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano. (BRASIL, 1916).

Por meio deste artigo surgiu a teoria da culpa como responsabilidade do Estado. Contudo “propiciou larga divergência na interpretação e aplicação do citado artigo, variando a opinião dos juristas e o entender da jurisprudência entre os que viam nele, a existência da demonstração da culpa civil da Administração.” (MEIRELLES, 2012, p. 716).

[...] a melhor doutrina acabou firmando entendimento no sentido de ter sido, nele, consagrada a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Tanto é assim que fala em *representantes*, ainda ligado a idéia de que o funcionário representaria o Estado, seria o seu preposto, tal como ocorre no Direito Privado. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 245).

Com o advento da Constituição de 1937, não alterou a predominância do entendimento a respeito da responsabilidade pública já incorporada pelo Código Civil de 1916. De mesmo modo, a jurisprudência já apresentava julgados atendendo a este novo entendimento, admitindo, ainda, a responsabilidade objetiva do Estado.

[...] com a nova Constituição, de 18 de outubro de 1946, a consagração constitucional do princípio objetivo, firmando então doutrina e jurisprudência no equacionamento até hoje vigente em termos de responsabilidade do Estado, e adotando definitivamente a “*regressividade*” ao invés da “*solidariedade*” entre funcionário e Poder Público. (ARAÚJO, 2005. p. 732).



Na atual Constituição Federal, de 1988, o artigo 37, parágrafo 6º manteve a teoria objetiva de responsabilidade do Estado. Dispõe tal artigo: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

2.2 Teoria do Risco Administrativo

A teoria do risco administrativa que rege o sistema brasileiro, como supra mencionado, disciplina que o Estado deverá indenizar dano sofrido por terceiro, devido a ação ou omissão de agente público, sem haver a necessidade, que este agente seja identificado, desde que o bem jurídico que sofrer o dano estivesse sobre guarda do poder público. Assim, “a indenização devida pelo Estado a um dos administradores por ato ou omissão danosos de um agente público, será suportada equitativamente por todos os administrados, de quem o Estado é a síntese, inclusive o próprio prejudicado.” (ARAÚJO, 2005. p. 723).

Portanto, com base na teoria do risco administrativo, verifica-se que o Estado é responsabilizado pelos atos de seus agentes, mesmo que tenham agido sem culpa.

Neste sentido:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta no serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. (MEIRELLES, 2012, p. 714).

O que se percebe por esta doutrina é o contínuo progresso do Direito Administrativo, que faz com que o Estado se responsabilize pelos atos de seus agentes, e em consequência, de sua administração. “Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa.” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 243).

Nesta mesma esteira, complementa Araújo:

Verifica-se claramente a evolução doutrinária, que finalmente substituiu os elementos culpa e natureza do ato praticado (ou omissão) pelo elemento reparação do dano: houve o prejuízo a bem ou direito, existiu vítima (ou sucessor legal), apurou-se que o sujeito da ação ou omissão danosa contra a vítima é agente público no exercício de suas funções, verificou-se que a causa traz em si a referibilidade ao Estado, este arcará, não havendo excludentes de responsabilidade, com a indenização ao prejudicado. (ARAÚJO, 2005. p. 725).



Porém, apesar da teoria do risco administrativo dispensar prova da culpa do Estado, contudo, ela admite comprovação da culpa exclusiva da vítima como forma de excludente de culpabilidade estatal. Sendo assim, a teoria não quer dizer que em qualquer circunstância o poder público irá indenizar a vítima, mas sim “que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização.” (MEIRELLES, 2012, p. 715).

Neste mesmo sentido:

Modernamente, o problema da responsabilidade do Estado por atos ou omissões prejudiciais de seus agentes, ou por fatos e coisas à sua guarda, é equacionado em termos eminentemente objetivos, sendo o administrado dispensado do ônus probante quanto a culpabilidade direta ou indireta da Administração. Pelo contrário, presentes todos os elementos para a responsabilização (dano, vítima, sujeito ativo agente público no exercício de suas funções, causa com referibilidade ao Estado), esta é que estará obrigada a comprovar, caso queira eximir-se integral ou parcialmente da obrigatoriedade de reparar o dano, que ocorre qualquer das hipóteses excludentes ou atenuantes de responsabilidade, e, para isso, examinando especialmente a causa, que é o elemento catalizador dos dados mencionados. (ARAÚJO, 2005. p. 733)

O que irá fazer referencia se a responsabilidade será ou não do Estado em indenizar é que “o cargo, a função ou a atividade administrativa tenha sido a oportunidade para a prática do ato ilícito.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p.247). De mesmo modo entende Sérgio Severo (2009, p. 6) que “o engajamento da responsabilidade pública requer uma relação causal entre serviço público e o dano causado ao particular”.

De igual forma, complementa Meirelles:

O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46. (MEIRELLES, 2012, p. 714).

Portanto, a base da teoria do risco administrativo é o risco e a solidariedade social, motivo pelo qual tem sido adotado pelos Estados modernos, nos quais se encaixa o Brasil.



2.3 Responsabilidade objetiva do Estado

A responsabilidade objetiva do Estado se deve à teoria do risco administrativo, onde, independentemente da culpa do agente público causador do dano, o Estado deverá indenizar o terceiro que sofreu o dano. “Como lesão de um interesse juridicamente protegido, a noção de dano não expressa, no direito, exata relação com o fenômeno físico, uma vez que determinadas situações lesivas podem não ter correspondente proteção jurídica.” (SEVERO, 2009, p. 188).

Neste mesmo sentido:

Nesta fase, descarta-se qualquer indagação em torno da culpa do funcionário causador do dano, ou, mesmo sobre a falta do serviço ou culpa autônoma da Administração. Responde o Estado porque causou dano ao seu administrado, simplesmente porque há relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 242).

O que se vislumbra é a responsabilidade do Estado pelo simples fato de ser seu encargo tutelar a proteção deste bem, tanto sendo ele patrimonial quanto extrapatrimonial. Esta proteção deve exaurir e ir além das possibilidades contidas na teoria do risco administrativo. “A responsabilidade objetiva não corresponde tão-somente às hipóteses de risco, podendo comportar, também, os casos em que os gravames impostos pela ação estatal são desproporcionais e revelam quebra da isonomia perante os cargos públicos.” (SEVERO, 2009, p. 242).

Meirelles complementa:

Desde que a administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou condução de uma vítima, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo riscos da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da *responsabilidade objetiva* da Administração, vale dizer, da *responsabilidade sem culpa*, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins. (MEIRELLES, 2012, p. 719).

O Estado deverá sempre que lhe for responsável por dano a indivíduo sanar tal ilegalidade, indenizando, para que, assim, seja feita a devida restauração. Nesse sentido entende Araújo (2005, p.723) que “a possibilidade ou risco de danos, que a



atividade governamental gera ao administrado, cria para este uma situação de desigualdade se esta atividade for danosa e efetivamente atingir o seu patrimônio ou direito.”

2.4 Responsabilidade subjetiva do agente público

É inegável que o agente público, quando age nesta condição, deve ser responsabilizado pelos atos danosos praticados, neste sentido, o art. 121 da Lei 8.112/90 determina que: “O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.” (BRASIL, 1990).

Contudo, diferentemente da responsabilidade civil do Estado, o servidor público está sujeito a responsabilidade civil subjetiva, ou seja, mostra-se necessário a comprovação de dolo ou culpa na sua conduta.

Neste mesmo sentido explica Odete Medauar: “Para que o servidor possa ser responsabilizado e obrigado a pagar o prejuízo, é necessário comprovar o seu dolo (teve intenção de lesar ou assumiu este risco) ou culpa (imprudência, negligência ou imperícia) [...]” (MEDAUAR, 2010, p.313).

Dessa forma, para a responsabilização do servidor público não é necessário demonstrar apenas o nexos causal e o dano, mostra-se necessário, também, a demonstração do elemento culpa no seu sentido amplo (culpa ou dolo). Se isto ocorrer, a responsabilização objetiva, é necessária expressa previsão legal, conforme determina o art. 927, do Código Civil Brasileiro:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002).

Neste mesmo sentido: “Enquanto para a administração a responsabilidade *independe da culpa*, para o servidor a responsabilidade *depende da culpa*: aquela é objetiva, esta é subjetiva e se apura pelos critérios gerais do Código Civil.” (MEIRELLES, 2004, p.636).

Portanto, tendo em vista que para responsabilização civil do Estado não é necessário a comprovação de culpa, é muito conveniente e fácil para os cidadãos ingressarem com a demanda diretamente em desfavor do Estado e não do agente causador do dano.



O grande problema, desta distinção de responsabilização civil é que o agente público acaba se escondendo atrás de uma “cortina” do Estado, que fica como responsável, em uma estrutura paternalista, por todos os prejuízos causados. Vale dizer, isto não ocorre nos países que adotam o sistema da *common law*, pois, diversamente dos países que adotam o sistema da *civil law*, por herança dos franceses, não foram objeto da revolução francesa, onde na sua evolução garantista, conduziu uma excessiva impessoalidade a Administração Pública. (MEDINA, 2007, p.96-97)

Portanto, mostra-se necessário a busca de um equilíbrio na impessoalidade do Estado.

3 AÇÃO REGRESSIVA DO ESTADO EM DESFAVOR DO SERVIDOR PÚBLICO

Para que o servidor público não se esconda atrás do Estado, há previsão legal de ação regressiva nos casos em que os funcionários públicos, de qualquer categoria, e declarado culpado por haver causado a terceiros lesões de direito e que a Fazenda Nacional tenha sido condenada judicialmente a reparar a lesão.

A Constituição Federal prevê que:

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

[...]

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

A lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe da seguinte maneira:

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

Verifica-se que o direito de ação regressiva do Estado em face do servidor, encontra-se previsto na Constituição Federal, bem como no Estatuto do Servidor Público Federal, ainda se assim não fosse, o Código Civil prevê genericamente que: “Art. 934. Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver



pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.” (BRASIL, 2002).

Visto que a legislação prevê a ação de regresso, mostra-se necessário conceituá-la.

Quando se fala em responsabilidade estatal, o direito de regresso configura-se na pretensão do Estado em buscar do seu funcionário, responsável pelo ato danoso, a recomposição do tesouro, uma vez este restou diminuído no valor destinado ao pagamento da indenização à vítima. Nesse aspecto, Carvalho Filho define o direito de regresso como “o assegurado ao Estado no sentido de dirigir sua pretensão indenizatória contra o agente responsável pelo dano, quando tenha este agido com culpa ou dolo.” (2006, p.477).

Andrade complementa ao afirmar que:

Sem embargo da controvérsia, tem-se que pelo direito regressivo ou direito de regresso, vai o seu titular buscar nas mãos de outrem o desfalque patrimonial sofrido, para reintegrá-lo na posição anterior, com a satisfação do pagamento ou da indenização devida. (ANDRADE, 2005, p.57).

Portanto, por meio da ação regressiva, o Estado busca proteger o patrimônio público, ao exigir o valor diminuído, no momento em que pagou a indenização referente ao dano causado por comportamento doloso ou culposo do seu agente.

Dessa forma, o Estado, em primeiro momento, devido a sua responsabilidade objetiva, indeniza o cidadão e após, em um segundo momento, deveria buscar do servidor público, responsável pelo dano, a devida restituição do erário, por meio da ação de regresso.

Ademais, esta sanção patrimonial não depende, nem tampouco exclui a possibilidade de incidência conjunta da sanção administrativa e penal, o que é comum nos casos de atropelamentos causados por veículos da Administração Pública (MEIRELLES, 2004, p.636).

No mesmo sentido:

O desempenho de funções administrativas exporá o agente público a três tipos genéricos de responsabilidade, conforme a natureza da falta por ele praticada: a responsabilidade penal, pela qual o comportamento do agente se enquadra até mesmo fora de suas funções, constituindo-se em falta gravíssima, a ser processada tanto pela Administração como pelo Poder Judiciário; a responsabilidade civil, quando o ato lesivo vem qualificado pelo elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente público, propiciando ao Estado o poder-dever de



contra ele agir regressivamente ou diretamente para o ressarcimento da liquidação do dano causado; e finalmente, a responsabilidade administrativa. (ARAÚJO, 2005. p. 712).

Vale frisar que se não ficar comprovada a culpa do causador do dano, o Estado não terá direito de ingressar com ação regressiva, e deverá responder isoladamente pelo dano causado ao particular, não havendo direito de regresso a ser exercitado.

Isto ocorre porque:

[...] para esse direito materializar-se, é imprescindível que o Estado demonstre que o seu agente tenha tido um comportamento doloso ou culposo face ao dano causado, apurada sua conduta pelos critérios do Código Civil, uma vez que esta relação Estado-agente está caracterizada sob a égide da responsabilidade subjetiva. (MILITÃO, 2008).

Ao comprovar a culpa do servidor público, a reparação do dano pode ocorrer de duas formas: administrativamente ou judicialmente, sendo que a segunda ocorre somente quando há acordo quanto ao valor da indenização. (ARAÚJO, 2007, p.760).

Portanto, mostra-se necessário um processo administrativo, que pressupõe a ação de regresso, sendo que esta somente deve ser interposta caso haja discordância quanto ao valor da indenização devida, pelo servidor público, ao erário.

4 AÇÃO DE REGRESSO COMO DEVER DO ESTADO SOB PENA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A legislação colacionada acima nos leva a crer que o direito de regresso ali previsto trata-se apenas de um direito do Estado, contudo, este não deve ser tratado apenas como um direito, e sim deve ser tratado como um dever do Estado, senão, vejamos.

A Administração Pública é regida por princípios expressos na legislação, ou seja, positivados, e por princípios reconhecidos, ou seja, usualmente referidos na doutrina e na jurisprudência.

O princípio da indisponibilidade dos bens públicos está elencado como princípio reconhecido e assim determina:

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração



não tem livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realize licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração.

O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 23-24).

Portanto, tendo em vista que os bens públicos devem trazer benefícios para toda a coletividade, em prol do princípio da indisponibilidade, não há que se falar em direito disponível quando se fala em ação de regresso, e sim em dever da Administração.

O valor diminuído do erário, na suposta ação de indenização, dirigida em face do Estado, não está à disposição do administrador público, portanto, não cabe à este decidir à sua conveniência, o ingresso, ou não, da ação de regresso, em face do servidor público causador do dano, já discutido, em ação judicial.

Se a ação de regresso não for interposta, entende-se que a busca da restituição dos valores pagos, a título de indenização, pelo Estado, estaria se abrindo mão de valores destinados para programas sociais de responsabilidade da Administração Pública como saúde, educação, transporte público, segurança e outros.

Assim, apesar de o legislador e da constituição não ter se utilizado do termo «obrigação» para o exercício do direito de regresso, este se constitui assim por força da sua natureza e do princípio da indisponibilidade dos bens públicos. O direito regressivo representa um dever do Estado que deverá agir regressivamente em face do ato culposo do funcionário público. Nesse sentido, considera Tôrres que:

[...] transmuda-se em um poder-dever para o Estado, dado o seu regime de múnus público, de zelo da coisa pública, e de completa indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos. O poder de exercício do direito de regresso está, em verdade, subordinado ao dever de fazê-lo no interesse da comunidade, dado que não cabe ao administrador qualquer juízo de discricionariedade sobre a oportunidade ou conveniência do regresso contra o agente culpado, nem tampouco dispor do erário público a seu talante. (TÔRRES, 1995, p. 243).

Portanto, diante do princípio da indisponibilidade pública, entende-se que é dever dos Procuradores da República, Procuradores do Estado, Procuradores Municipais e Procuradores Distritais, ingressarem com ação de regresso, caso seja averiguado dolo e culpa do servidor público causador do dano.



A lei de improbidade administrativa define como ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992):

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:

[...]

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; (BRASIL, 1992).

Dessa forma, verifica-se que o não ingresso ou o retardo injustificado do ingresso da ação de regresso, nos casos já demonstrados, configuram-se como atos ilícitos e ímprobos, devendo ser censurados e punidos na forma da lei.

Neste mesmo sentido explica Fábio Medina Osório:

Não se trata apenas da falta do cumprimento injustificado de prazos, mas de atrasos ou omissões especialmente censuráveis e danosas ao funcionamento da Administração Pública, partindo de visões teleológicas e sistêmicas comprometidas com a Constituição Federal. Daí a importância de anunciar não apenas a omissão, a conduta devida, a falta de justificação, mas também as repercussões, reais ou potenciais, decorrentes deste ilícito comportamento.

[...]

Uma autoridade que deixa de prestar contas de seus atos, quando é instada a tanto, poderia incorrer nessa modalidade. Uma autoridade fiscalizadora que vulnerando deveres elementares “engaveta” processos de sua competência, produzindo prescrições e impunidade, sem justificação alguma, poderia estar incorrendo neste tipo sancionador. Toda e qualquer omissão, em realidade, sem justificativa razoável, pode ensejar responsabilidade, mormente quando seus efeitos são deletérios do setor público e suas causas injustificáveis. (OSÓRIO, 2007, p.410-411).

Portanto, verifica-se que a não propositura da ação de regresso em um prazo razoável, ou a não propositura em si da ação regressiva pelos Procuradores da Administração Pública, deve ser considerado ato improbo.

5 CONCLUSÃO

Como vimos, a ação de regresso trata-se de um dever e não de uma faculdade e deve ser interposta pelos Procuradores da Administração Pública sempre que não houver solução administrativa para o caso.



Verifica-se, também, que para a proposição da ação de regresso, mostra-se necessário a comprovação do elemento culpa do servidor público, uma vez que diferentemente do Estado, aquele está sob o regime da responsabilidade civil subjetiva e não sob o regime da responsabilidade civil objetiva.

De igual forma, restou demonstrado que os bens públicos não são disponíveis por força do princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

Por fim, o presente artigo explanou que o atraso injustificado, ou o não ingresso da ação de regresso, deve ser classificado como ato improbo por omissão de ato que deveria ser praticado de ofício pelos Procuradores da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Érico. *Responsabilidade civil do estado e direito de regresso*. São Paulo: IOB Thompson, 2005.

ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 1916.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MILITÃO, João Bruno Sanches. O poder-dever do Estado no exercício do direito de



regresso por força do seu fundamento ético e jurídico. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2130, 1 maio 2009 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12747>> . Acesso em: 14 jul. 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 14.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SEVERO, Sérgio. *Tratado de responsabilidade pública*. São Paulo: Saraiva: 2009.

TÔRRES, Heleno Taveira. O princípio da responsabilidade objetiva do Estado e a teoria do risco administrativo. In: *Revista de Informação Legislativa*, n.126, abr./jun.1995.



O FENÔMENO CORRUPÇÃO: DE SUAS RAÍZES À REVITALIZAÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DO VÍCIO SOCIAL¹

Michele Braun²

1 INTRODUÇÃO

A corrupção, em decorrência de suas inúmeras faces, é um fenômeno de vasta amplitude. Sua atuação pode se dar nos mais variados campos das relações sociais, e mostra-se cada vez mais articulosa e ágil. Ademais, pode-se dizer que a corrupção é um vício social, político e institucional contaminador das relações humanas.

O presente trabalho visa debruçar-se sobre a corrupção como patologia social brasileira, delineando as raízes filosóficas e antropológicas do fenômeno e ainda sua relação com a cidadania. No primeiro capítulo é realizada uma perspectiva filosófica sobre a corrupção, da teoria da virtude humana de Aristóteles às concepções de conhecimento da natureza humana *versus* sociedade de Rousseau, dentre outros pensadores, e no segundo capítulo é realizado um breve estudo antropológico sobre o brasileiro e a corrupção, argumentando sobre o “jeitinho” e a falta de seriedade do homem do Brasil. No último capítulo, realiza-se uma lacônica discussão sobre a corrupção e a cidadania, enaltecendo a cidadania ativa como embate às patologias corruptivas.

2 AS RAÍZES DA CORRUPÇÃO: BREVES APONTAMENTOS SOBRE OS ASPECTOS FILOSÓFICOS DO FENÔMENO

É notável a contribuição da filosofia para a compreensão do complexo fenômeno da corrupção, trazendo o que os pensadores viveram a sua época e, ainda, como lidavam com o tema. Foram inúmeros os estudiosos, desde a antiguidade, que trouxeram suas perspectivas sobre a corrupção, o que auxilia os pensadores contemporâneos na formação de opinião e no aprofundamento do assunto.

¹ Artigo apresentado à disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, ministrada pelo Professor Doutor Rogério Gesta Leal, do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da UNISC.

² Assessora Jurídica da APESC/UNISC. Graduada em Direito pela UNISC (2003). Pós-graduada em Processo e suas Transformações pela UNISUL (2008) e em Direito Civil e seus Instrumentos de Tutela pela UNIDERP (2010). Aluna do Mestrado em Direito da UNISC. Participante dos Grupos de Estudo de Intersecções entre Direito Público e Privado e de Direito de Autor, ambos coordenados pelo Prof. Jorge Renato dos Reis. Endereço eletrônico: <michelebraun@bol.com.br>.



Adentrando no tema, preceitua Leal (2013, p. 6), que a filosofia de Aristóteles, de certa forma, tratou sobre a corrupção quando teceu considerações sobre a virtude humana, entendendo-a como aquela que é moralmente aprovada. Ainda, “[...] a Modernidade trouxe os conceitos de moralidade e virtude aristotélicos para seus dias, no sentido da virtude ser compreendida como disposição firme da vontade de agir segundo a regra/norma pela qual é definido o BEM.”

Para Aristóteles (1992, p. 17) “[...] a arte e toda indagação, assim como toda ação e todo propósito, visam a algum bem; por isso foi dito acertadamente que o bem é aquilo a que todas as coisas visam.” Explica ainda Leal (2013, p. 10) que o “bem”, compreendido nele a moral e a ética, para os homens que possuem virtude, deve estar relacionado também a outras questões que são inerentes ao homem e suas relações na sociedade, como a educação, o trabalho, a cultura, e outros. O “bem” e suas derivações devem ser como imperativos de ação, conduzindo a atitudes em prol da sociedade.

Sobremais, para Aristóteles (1992, p. 19) o conceito de “bem” está intimamente ligado ao conceito de “felicidade”. E, ainda, aduz que “[...] o homem feliz vive bem e se conduz bem, pois praticamente definimos a felicidade como uma forma de viver bem e conduzir-se bem.” (ARISTÓTELES, 1992, p. 25-26). Portanto, se pode considerar que qualquer desvio de conduta pode ser considerado como um desabono ao modo de agir, pois, na verdade, as atividades em conformidade com a excelência levam à felicidade e as que são contrárias a ela levam à situação oposta (ARISTÓTELES, 1992, p. 29). É importante esclarecer que para o filósofo, a felicidade também condiz com a busca da excelência ou da perfeição.

Além disso, Aristóteles (1992, p. 33-38) divide a excelência em duas espécies, a intelectual e a moral. A primeira, é devida à instrução, já a segunda, é produto do hábito. A moral é destruída pela deficiência e pelo excesso, sendo resguardada por meio termo.

Desse modo, somos enaltecidos ou desmerecidos por nossa excelência ou por nossa deficiência moral (ARISTÓTELES, 1992, p. 40). Nesse sentido, “[...] as disposições de nosso caráter são o resultado de uma determinada maneira de agir.” (ARISTÓTELES, 1992, p. 58). No entanto, para Leal (2013, p. 12-13), ocorre que

[...] sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissado com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem.



Destarte, ainda fazendo-se o uso dos conceitos de Aristóteles (1992, p. 93) considera-se a justiça como excelência moral perfeita, aquela que se preocupa com o bem dos outros. Já a injustiça é aquela cuja motivação advém das vantagens e dos prazeres do ganho, e, por isso, distinta da justiça moral. Por certo, para o referido filósofo a legislação exige que se pratique todas as espécies de excelência moral e proíbe a prática da deficiência moral (ARISTÓTELES, 1992, p. 94-95). Em vista disso, exemplifica

como la igualdad y la desigualdad completas son injustas tratándose de individuos que no son iguales o desiguales entre sí uno en un solo concepto, todos los gobiernos en que la igualdad y la desigualdad están establecidas sobre bases de este género, necesariamente son gobiernos corruptos. (ARISTÓTELES, www.dominiopublico.gov.br).

Outro fato é que Cícero, além de Aristóteles, já se preocupava com as qualidades do agir humano, principalmente com as atitudes dos governantes, e dispôs em sua obra “Dos Deveres”, o que reproduz Leal (2013, p. 13):

Cícero ainda traz orientações ao governante para que evite a corrupção, sustentando que: (a) quem desejar o governo deve ter em conta duas regras platônicas básicas, a saber, que é preciso ter em vista apenas o bem público, sem se preocupar com situações pessoais; que é imperioso que o governo estenda sua preocupação do mesmo modo a todo o Estado, não negligenciando uma parte para atender a outra; (c) é preciso no governo afabilidade e moderação, mas, quando se trata do bem do Estado, é preciso severidade, sem a qual o governo se torna impossível. Assim, diante de atos corruptivos, a energia do controle e da responsabilidade deveria ser extrema.

Dando seguimento, é bem verdade que séculos estiveram em um vazio histórico-político em consequência da forte influência do cristianismo, onde se imaginava que um poder divino era responsável por todos os fatos, em todas as suas circunstâncias de acontecimento. Como se nota, em decorrência desse fato pouco se evoluiu também em relação a questões de governança e de bem público, por exemplo, pois havia certo desvirtuamento da compreensão da questão política, como dito.

Neste panorama, para Holanda (1995, p. 34) a Idade Média não teve oportunidade de conhecer os desejos conscientes para uma reforma da sociedade civil, pois as leis eternas indiscutíveis (aquelas impostas pelo outro mundo) conduziam a sociedade.

No entanto, após a passagem da Idade Média, restaurou-se o interesse pelo agir humano (condicionado à vontade exclusiva do homem) e à política e suas face-



tas, o que colocou a corrupção em pauta novamente. Como destaca Leal (2013, p. 14), a partir do século XV surge um maior interesse por questões políticas, justamente pela percepção de que existiam fatos a serem questionados, elevado-se os valores humanos, portanto, no campo político e governamental.

Para tanto, Leal (2013, p. 15), reconhecendo o que aduz Maquiavel, destaca que o bom governante deve estar amparado na *virtù* e na *fortuna*, situações visivelmente mundanas (empíricas e contingenciais), deixando de lado questões cristãs e metafísicas da virtude, tomando as decisões com eficácia e convicção. A saber, Maquiavel (2006, p. 239), entende que a corrupção (*corruzione*) “é a degradação dos costumes e o desrespeito às leis” e [...] “pode ser identificada com o afastamento da *virtù* cívica e da vida livre (*vivere libero*) e com a acentuação da desigualdade.”

Portanto, com o advento da Idade Moderna, há uma ruptura das antigas amarras do direito natural, voltando-se a humanidade à realização de uma positivação do cotidiano da sociedade, regulando e controlando as condutas através de regras. Nesse período, destacam-se os textos de Thomas Hobbes que traduzem a natureza humana como “uma corrida na qual é preciso vencer sempre, começa com um esforço inicial, que é a sensação do desejo; estar continuamente ultrapassado corresponderia à miséria, e ultrapassar quem está adiante corresponderia à felicidade.” (LEAL, 2013, p. 16).

Hobbes (1993, p. 50), no “De Cive”, refuta a tese, defendida por inúmeros autores que escreveram sobre a república, que o homem já nasceu capaz de viver em sociedade, e explica que por motivo “[...] de nossa natureza, não buscamos a sociedade por si mesma; o que queremos é receber dela honras e vantagens; estas em primeiro lugar, aquelas, depois.”

Em meio a esse contexto, deve-se destacar que a concepção de sociedade não foi boa vontade de uns para com os outros, mas o medo que cada homem tem do seu semelhante (HOBBS, 1993, p. 52). Em meio a essa descrição demasiadamente ruim da natureza do homem, Hobbes (1993, p. 55) aponta que “[...] o estado natural dos homens, antes de entrarem em sociedade, era a guerra, e isso não de qualquer modo, mas uma guerra de todos contra todos.”

E, portanto, em decorrência do exposto, o único modo de tornar eficazes as leis naturais, ou melhor, “para fazer com que os homens atuem segundo a razão e não segundo a paixão, é a instituição de um poder tão irresistível que torne desvantajosa a ação contrária: o Estado e seus aparatos institucionais e jurídicos.” (LEAL, 2013, p. 18).

Por isso, no capítulo cinco do “De Cive”, Hobbes (1993, p. 95) admite que as leis da natureza não são suficientes para a efetivação da paz. Para tanto, no capítulo seis, Hobbes (1993, p. 105) destaca que o poder soberano é responsável por apresentar



regras e medidas comuns, denominadas de leis civis, ou seja, leis da cidade, como regras daquele que exerce a autoridade soberana para regulação das ações futuras dos cidadãos. E, ainda, preconiza: “parece tão desagradável à maioria das pessoas esse poder soberano e absoluto [...] por culpa daqueles que, uma vez investidos nessa grande autoridade, abusam dela a seu bel-prazer.” (HOBBS, 1993, p. 110).

Totalmente tendenciosa a natureza humana com relação à prática de atos em benefício próprio, sem qualquer receio de prejudicar a cidade, Hobbes (1993, p. 163) destaca alguns males do íntimo do homem, inclusive com poder de dissolução da cidade, como a ambição e a esperança de sucesso que predisõem à subversão.

No entanto, é no capítulo treze, da obra *De Cive*, que Hobbes (1993, p. 166) traz os deveres dos que exercem o poder supremo, dentre eles:

[...] que os soberanos devem atender à utilidade comum dos muitos, não à particular deste ou daquele; [...] que a distribuição equânime dos cargos públicos pode conduzir a preservação da paz; [...] que se deve fazer justiça aos cidadãos contra os juízes corruptos [...]. (HOBBS, 1993, p. 166).

Já no “Leaviatã”, Hobbes (2000, p. 71) estabelece que “reputação de prudência” quando da condução da paz ou da guerra é poder, e o governo é sempre confiado a quem age com cautela. Neste sentido, o governante tem de demonstrar qualidades que legitimarão o seu governo. No entanto, apesar dessas qualidades, explica o autor que:

Todos os homens por natureza estão dotados de grandes lentes de aumento (ou seja, as Paixões e o Amor-próprio), através das quais a mínima contribuição surge como um imenso fardo; por outro lado, eles são destituídos daquelas lentes prospectivas (Moral e Ciência Civil) que permitem ver de longe as misérias que os ameaçam, e que não podem ser evitadas sem essas contribuições. (HOBBS, 2000, p. 135).

Ademais, Hobbes (2000, p. 230) entende que o Estado pode ser enfermo, assim como o corpo natural advindo de procriação defeituosa poder ser, sendo estas enfermidades decorrentes de uma instituição imperfeita. Mas, em outro aspecto, importante esclarecer que a violação de leis civis não, necessariamente, é sinônimo de corrupção, pois estaria diminuindo-se o caráter de imoralidade pública e privada que também são pressupostos da corrupção (LEAL, 2013, p. 18-19).

Registre-se, ainda, que Montesquieu, citado por Leal (2013, p. 19), sugere que a corrupção dos governos inicia-se com o desrespeito aos princípios e entende que somente as leis têm o poder de corrigir os interesses escusos por meio da coerção,



pois entende ter havido uma divisão entre moral e política e isso deve ser corrigido. Percebe-se a necessidade de se restaurar a virtude pois sem essa se abre espaço para a corrupção.

Nesse panorama, agora para Rousseau, a degeneração do Estado faz parte do ciclo natural, assim como o homem, que a partir do nascimento, já começa a morrer. (LEAL, 2013, p. 20-21) Rousseau (19-- , p. 131), no livro “O contrato social”, estabelece que o desinteresse social do cidadão pelo Estado é notável, e explica que

[...] o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos, e estes preferem seu interesse, o Estado se aproxima de sua ruína. É preciso ir ao combate, e então pagam às tropas e deixam-se ficar em casa. É preciso ir ao conselho, mas nomeiam deputados e permanecem em casa. Por força da preguiça e do dinheiro, têm soldados para servir à pátria e representantes para vendê-la.

O filósofo trabalha na linha da abnegação da sociedade, que não tem nem moral para cobrar qualquer atitude diferenciada dos seus governantes, porque se porta tão mal quanto os que estão no poder. E ainda complementa que em “[...] um Estado realmente livre, os cidadãos fazem tudo com seus braços e nada com sua bolsa.” (ROUSSEAU, 19-- , p. 131).

Ainda o filósofo destaca que o cidadão quando justifica seu voto deveria expor que o fez pelo Estado, ao contrário, ele diz que o fez por ser vantajoso para tal homem ou partido político (ROUSSEAU, 19-- , p. 144). Então, de fato, constata-se que a corrupção não necessariamente teve início no Estado e que o cidadão é responsável pelo que ocorre em seu governo.

Parece-me certo, pois, que não somente os governos não começaram pelo poder arbitrário, que não é senão a sua corrupção, o termo extremo, e que finalmente os conduz exclusivamente à lei do mais forte, de que foram, primeiro, o remédio; mas ainda que, mesmo que tivessem começado por aí, esse poder, sendo por natureza ilegítimo, não pode servir de fundamento aos direitos da sociedade e nem, por conseguinte, à desigualdade de instituição. (ROUSSEAU, <www.dominiopublico.com.br>).

Para Rousseau (<www.dominiopublico.gov.br>), a natureza humana é responsável pela desordem e desigualdade da sociedade; a partir do momento que os homens comparam-se entre si - quesitos de riqueza, nobreza, posição e poder – visualiza-se um Estado mal construído, e reitera “[...] cada povo se afastou de sua instituição primitiva e do caminho que fez para o termo extremo da corrupção.”



Inclusive, com o afastamento das noções de bem e de princípios existe uma condução à lei do mais forte, acarretando um estado de natureza diferenciado daquele concebido, sendo este o estado de natureza na sua pureza, que passa a ser fruto de um excesso de corrupção. “Há tão pouca diferença, aliás, entre esses dois estados, e o contrato de governo é de tal modo dissolvido pelo despotismo, que o déspota não é senhor senão durante o tempo em que é o mais forte [...]”. (ROUSSEAU, <www.dominiopublico.gov.br>).

Como se nota, não existe fato mais perigoso para o Estado do que a influência de interesses privados nos negócios públicos. “É difícil que aquele, a quem o Estado foi vendido, não o venda por seu turno, e não se indenize, à custa dos fracos, do dinheiro, que os poderosos lhe extorquiram.” (ROUSSEAU, <www.dominiopublico.gov.br>).

Considerando que para a filosofia o homem é o grande responsável pela má condução do Estado, e, conseqüentemente, pelos atos de corrupção, em todas as esferas da vida, passa-se a estudar o fenômeno patologias corruptivas em sua visão antropológica.

3 UMA VISÃO ANTROPOLÓGICA SOBRE A CORRUPÇÃO NO BRASIL

Existem duas tendências predominantes sobre o surgimento (origem, formação e desenvolvimento) do Estado no Brasil: uma política e outra sociológica. A tendência política, também chamada de weberiana, amplamente aceita pelos cientistas sociais do país, entende que o Estado brasileiro se formou estruturalmente patrimonialista, estamental e burocrático como o modelo de organização português. Já a tendência sociológica, também chamada de marxista, demonstra que o Estado surge no Brasil por meio de mudanças sociais e econômicas, de uma estrutura agrária para um modo de produção capitalista (WOLKMER, 1990, p. 44).

É bem verdade, sob a ótica da tendência sociológica, que se pode perceber na herança recebida do Brasil colônia a estrutura patrimonialista, burocrática e autoritária, assim como, a estrutura até hoje vigente do interesse dos “donos do poder”, “[...] dos grandes proprietários e das nossas elites dirigentes, notoriamente egoístas e corruptas.” (WOLKMER, 1990, p. 45).

Viveu-se no Brasil (colônia), por séculos, a dependência de uma economia que escravizou a vontade, a autonomia e a iniciativa dos brasileiros. Portanto, nota-se que, apesar da inexistência de uma sociedade politicamente organizada com intuito de formatação de uma nação, foi implantado um Estado que se caracterizou como independente e soberano, introduzido de forma alheia à sociedade. “Evidencia-se, dessa forma, que o Estado brasileiro, além de incorporar a montagem burocrática e



centralizadora do sistema de administração lusitana, surge sem uma identidade nacional [...]” (WOLKMER, 2008, p. 14).

Cabe salientar que as elites proprietárias, para manterem-se no poder, projetaram uma imagem desvirtuada de Estado, escondendo a verdadeira natureza da instituição. A par disso, para Wolkmer (1990, p. 47):

A decorrente composição social arcaica, elitista e viciada de dominação, a que o Estado tem prestado conivência e indiscutível apoio, favorece a perpetuação de relações sociais assentada no clientelismo, no apadrinhamento, no nepotismo, no coronelismo, na ética da malandragem e da esperteza, e, na gama incontável de irregularidades e desvios no padrão cultural de comportamento do homem brasileiro.

Inclusive, não é difícil perceber que em toda a história brasileira, desde as elites oligárquicas às latifundiárias, o Estado esteve nas mãos de dominadores políticos, totalmente estranhos aos interesses da população. “A especificidade desta dominação das elites oligárquicas edifica no Império, a burocracia dos magistrados e dos bacharéis, e na República, a burocracia dos tecnocratas civis e militares.” (WOLKMER, 1990, p. 47).

Outro fato, a introdução do trabalho no Brasil, que se deu através de uma ânsia dos colonizadores de prosperidade sem custo, ou seja, de riquezas fáceis, mostra as desvantagens de nossa colonização às avessas. “Todos queriam extrair do solo excessivos benefícios sem grandes sacrifícios.” (HOLANDA, 1995, p. 52). E, assim, criou-se a sociedade brasileira, sem esforço no trabalho, sem planejamento, sem perspectivas, sem orgulho. Nesse sentido, uma “[...] digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia.” (HOLANDA, 1995, p. 38).

Holanda (1995, p. 133) ainda estabelece que o povo brasileiro tem aversão às virtudes econômicas, e que para se fazer negócio com estes descendentes de portugueses e espanhóis deve-se fazer amizade com eles. Mas, não se pode duvidar que dessa atitude comportamental originam-se os principais impedimentos de aplicação rígida de leis. Diante do exposto, portanto, o Estado brasileiro “[...] surge sem uma identidade nacional, completamente desvinculado dos objetivos de sua população de origem e da Sociedade como um todo.” (WOLKMER, 1990, p. 47).

Além disso, em decorrência de todo esse contexto de dependência, que se tornou cultural ao brasileiro, de falta de interesse com os assuntos inerentes ao exercício de sua cidadania, nas palavras de Wolkmer (1990, p. 49), a sociedade brasileira é “[...] caótica, desorganizada e carnalizada, movimenta-se timidamente, esperando



sempre pela iniciativa e atuação “paternalista” do Estado.” Ainda o referido autor chama a sociedade brasileira de “bestificada” e aduz que se o Estado fosse mantido por administradores honestos, eficazes e comprometidos com os anseios da maioria da população não seria tão problemático.

Barbosa (2003, p. 22), aduz que não se pode entender o jeito brasileiro sem analisar a sua perspectiva histórica e, por sua vez, reitera que o passado português muito contribuiu para condicionar as atitudes brasileiras no que diz respeito ao funcionamento do governo. “A administração portuguesa era autoritária, paternalista, particularista e *ad hoc*. A legislação era confusa, detalhista, numerosa [...]”. Ainda, outra fonte para compreender o jeito brasileiro encontra-se no caráter do português, que tolera a corrupção, tendo uma baixa perspectiva de serviço público honesto.

Em vista disso, interessante mencionar uma passagem histórica que traduz a malandragem, como herança do Brasil colônia, em carta de Pero Vaz de Caminha, cuja data é de 1º de maio de 1500, endereçada ao rei, onde o autor fala sobre as terras brasileiras e também aproveita para solicitar ao rei “carona” ao seu genro que estava na Ilha de São Tomé (KELLER, 2013, p. 12-13).

É bem verdade que a corrupção é um fenômeno que, muitas vezes, utiliza-se de características específicas de cada Estado para tomar forma, ou seja, ela pode ser delineada em conformidade com a ordem social, cultural, econômica de cada país. E, portanto, dessa estrutura surge o brasileiro, detentor do “jeito”, “jeitinho”, do “deixa comigo.” Segundo Roberto DaMatta, citado por Keller (2013, p. 10):

O “jeito” é um modo e um estilo de realizar. Mas que modo é esse? É lógico que ele indica algo importante. É, sobretudo, um modo simpático, desesperado ou humano de relacionar o impessoal com o pessoal; nos casos — ou no caso — de permitir juntar um problema pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis por falta de divulgação, confusão legal, ambigüidade do texto da lei, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, feita para uma dada situação, mas aplicada universalmente etc.) com um problema impessoal. Em geral, o “jeito” é um modo pacífico e até mesmo legítimo de resolver tais problemas, provocando essa junção inteiramente casuística da lei com a pessoa que a está utilizando. O processo é simples e até mesmo tocante.

Ademais, outra definição sobre “jeito” e “jeitinho”, é a de Barbosa (2003, p. 32-33), que entende que a expressão é uma forma “[...] “especial” de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência [...]”, podendo se estabelecer ludibriando algum regramento ou, ainda, através de habilidade e esperteza. Verifica-se que é necessário a existência de um fato adverso para que o “jeito” seja posto em prática, colocando-se, então, em ação



todas as habilidades para resolver esse fato, de forma mais rápida e fácil do que a forma legalmente apropriada. “E mais, a não ser estas qualificações, nenhuma outra se faz necessária para se caracterizar o *jeito*. Não importa se a solução encontrada for definitiva ou não, ideal ou provisória, legal ou ilegal.”

A saber, para Barbosa (2003, p. 33) é difícil distinguir o jeito de corrupção, mas pode-se pensar que o “jeito” em demasia pode levar à corrupção, e, portanto, uma forma de entender como isso acontece é a continuidade.

Ainda, a autora entende que existe um personagem que se utiliza demasiadamente do “jeitinho” e este pode ser denominado de “malandro” (BARBOSA, 2003, p. 44). Para Keller (2013, p. 11), amparando-se em DaMatta, o malandro é um personagem brasileiro que está à disposição para qualquer que queira utilizar-se dele, no momento em que entender pertinente, ou seja, no momento em que a lei poderia ser deixada de lado através do “jeitinho”. “Trata-se de um jeito original do brasileiro de viver (e sobreviver) dentro de um sistema em que a situação doméstica nem sempre se comunica com a da rua e com a das leis.”

Quem nunca reduziu a velocidade de seu automóvel quando passou por um radar controlador na estrada, pois estava em velocidade acima do permitido, e, ainda, logo depois tornou a acelerar? Esta é uma face do jeitinho brasileiro, ou seja, cumprir a lei quando está sendo fiscalizado, pagar somente se alguém percebeu a consumação, e etc.

Importante trazer a esta discussão, também, a descrição de Holanda (2012, p. 52-53) sobre “o homem cordial” que é aquele que não dá a devida importância às formalidades, não cumpre os ritos, leva tudo numa boa. Holanda (2012, p. 45) inicia seus estudos sobre o homem cordial destacando que a família, provedora de protecionismo e educação sem rigidez, é a mais influente na criação desse homem e que o Estado não é uma ampliação da família, mas é lá que o homem encontra espaço frágil para certas vontades particularistas, naturais no âmbito familiar.

Assim, para Holanda, citado por Keller (2013, p. 12), o lado contrário da cordialidade pode aparecer no trato com a coisa pública, pois quando da concepção do Estado moderno brasileiro foi difícil a distinção entre o que se constituía público ou privado. Sobremais, a gestão política, muitas vezes, era vista como assunto de interesse particular, pois até mesmo as benesses arrecadadas relacionavam-se aos “direitos pessoais” do funcionário do governo e não aos interesses da administração pública [...]” (KELLER, 2013, p. 12).

Nesse panorama, Holanda (2012, p. 51) lembra que, para esse funcionário, “[...] a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos



personais do funcionário e não a interesses objetivos [...]”, ao contrário do que acontece no Estado burocrático, onde prepondera a correta execução das funções e a vontade em assegurar as garantias jurídicas aos cidadãos.

Ainda, no que diz respeito à personalidade do homem brasileiro, Holanda (2012, p. 56), fazendo uma analogia com a religião e perfeitamente aceitável à seara da personalidade do homem brasileiro, aduz que: “[...] foi justamente nosso culto sem obrigações e sem rigor, intimista e familiar [...] um culto que dispensava no fiel todo o esforço, toda diligência, toda tirania sobre si mesmo, o que corrompeu, pela base, o nosso sentimento religioso.” Ou seja, este mesmo esforço não é visto no exercício da cidadania, pois o brasileiro mostra-se sem vontade, apático quando se trata de exigir os seus direitos e realizar os seus deveres. Em vista disso, em 1822, quando August de Saint-Hilaire, histórico viajante francês do século XIX, esteve em São Paulo em plena semana santa, exclamou: “ninguém se compenetra do espírito das solenidades – os homens mais distintos delas participam apenas por hábito, e o povo comparece como se fosse a um folguedo.” (HOLANDA, 2012, p. 58).

Por todo o exposto, estabelece Keller (2013, p. 9) que não se deve deixar de lado os traços característicos dos brasileiros para se delinear o que levou a corrupção a torna-se uma prática no Brasil. Nota-se que o brasileiro não é cumpridor de leis e seguidamente inventa uma maneira de burlar alguma normativa para realizar algo com mais facilidade ou escapar da burocracia, acarretando um não levar a sério situações que podem ser compreendidas como corrupção.

4 CORRUPÇÃO E CIDADANIA: A REVITALIZAÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA COMO FORMA DE ENFRENTAMENTO DO VÍCIO SOCIAL

A corrupção é um fenômeno presente em muitos países e encontra facilidade de realização em países subdesenvolvidos, que apresentam índices sociais, econômicos e educacionais críticos. Mas isso não quer dizer que em países desenvolvidos não há corrupção, há também, e em abundância. No entanto, estados frágeis economicamente sofrem ainda mais com a corrupção, pois há sacrifício por parte da sociedade que, por motivo da patologia, são privados de saúde, segurança, educação, previdência e etc.

De fato, a corrupção pode se dar tanto na esfera pública quanto na privada, porém, pode ser visualizada de forma mais nítida quando ocorre na esfera pública. A corrupção nesta esfera desperta de forma mais intensa repulsa da sociedade, que se vê privada de melhores condições de manutenção do Estado por motivo dos desvios de dinheiro público, favores ilegais, benefícios isolados e etc.

Reconhece Leal (2013, p. 6) que a corrupção não pode se restringir apenas a ilegalidades ou a problemas jurídicos, pois na iniciativa privada existem inúmeras



ros atos e formas de premiações ou bonificações na seara profissional, como, por exemplo, a gorjeta. Por esse motivo, dentre outros, um assunto sempre em voga é a dificuldade em conceituar a corrupção.

De todo o modo, na tentativa de detectar algumas expressões comuns atinentes à corrupção, inicia-se pelo ponto de vista gramatical, que preconiza que a corrupção é um substantivo feminino, cujos significados são: deterioração; decomposição; putrefação; adulteração de características originais de algo; depravação de hábitos, costumes; ato ou efeito de subornar pessoa ou pessoas; uso de meios ilegais para apropriação de informações, etc (HOUAISS, 2009, p. 557).

Sobremais, *corruptio*, do latim, em seu desempenho léxico, significa: sedução; suborno; depravação; alteração; deterioração, etc (FERREIRA, 19-- , p. 312), por isso, para Miranda (<<http://www.conamp.org.br/lists/artigos/dispform.aspx?ID=168>>), “[...] em resumo, a corrupção tanto pode indicar a idéia de destruição como a de mera degradação, ocasião em que assumirá uma perspectiva natural, como acontecimento efetivamente verificado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa.”

Para Filgueiras (2006, p. 4), a corrupção é vista “[...] como desfuncionalidade inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico.”

Também, para Leal (2013, p. 8), o termo corrupção é visualizado como de complicada elaboração de expressão sintética, haja vista sua dimensão mutante, e explica que “[...] muitas causas e nexos causais que envolvem atos corruptivos (comissivos e omissivos), todos com níveis de complexidade constitutivos muito altos [...], acabam por solicitar uma dedicada reflexão sobre o tema.”

Ainda, Leal (2013, p. 5) traz a perspectiva norte-americana sobre a conceituação de corrupção, dando ênfase ao impacto que os comportamentos corruptivos causam nas instituições e nas relações sociais, trazendo como exemplo a fabricação de provas pela polícia, o nepotismo, e outros.

No que diz respeito à corrupção estar mais facilmente tipificada na seara econômica, como é o caso do suborno, não necessariamente habita somente neste campo, podendo-se exemplificar, com atos de vinculação não econômica, como o plágio, onde alguém se apropria de trabalho alheio para obter uma vantagem acadêmica para si, e por isso, percebe-se que o poder e o reconhecimento também são tão motivadores da corrupção quanto vantagens monetárias (LEAL, 2013, p. 5).

Na outra ponta, quando se pensa na corrupção no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, espantosamente percebe-se que a Carta Maior faz apenas uma menção à expressão “corrupção”, em seu artigo 14. “Este fato constitui um paradoxo, tendo em vista que ao se instaurar uma ordem constitucional



democrática, em que a possibilidade de controle à corrupção se torna mais efetiva e transparente, reduz-se a abrangência constitucional do termo” (KELLER, 2013, p. 29).

Não obstante a Constituição de 1988 seja marcada pela ampla regulamentação de matérias distintas, a corrupção não foi objeto de exame satisfatório. Se porventura houvesse uma diretriz constitucionalmente atribuída a órgãos da administração pública direta ou indireta, as legislações infraconstitucionais poderiam ter sido elaboradas de acordo com um plano legal e hierarquicamente traçado. A ausência de previsão normativa na Constituição deixa de reforçar a necessidade de transparência e de combate efetivo às práticas corruptivas, em pormenor pela legislação infraconstitucional. (KELLER, 2013, p. 29-30).

Não é por outro sentido que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, dispõe, em seu art. 15, que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela administração”. (MIRANDA, <<http://www.conamp.org.br/lists/artigos/dispsform.aspx?ID=168>>).

Dando seguimento, é certo que a sociedade não se movimenta no sentido de atacar a corrupção de maneira que diminua a sua incidência e previna novos casos. Leal destaca que “[...] fenômenos multifacetais como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas [...]”. (LEAL, 2013, p. 25). Exige um esforço de investimento educacional e cultural bastante grande, haja vista a percepção de vantagem, poder, dentre outras, serem inerentes à personalidade humana, como visto neste trabalho.

Quando se trata da corrupção no âmbito público, a sociedade deve superar a apatia que lhe é historicamente característica, deixando para trás a mutilação de acepção de cidadania, encontrando uma nova concepção democrática para o termo, “[...] onde se torna possível compatibilizar a liberdade com a participação política e a virtude cívica em uma comunidade onde os membros participam ativamente do governo.” (BORBA; REIS, 2011, p. 70).

A saber, Gorcevski (2012, p. 30) conceitua cidadão como, “aquele que tem o poder de tomar parte na administração deliberativa ou judicial da cidade.” Já cidadania, como qualidade de cidadão, deve ser conceituada em conformidade com o contexto social a que está inserida, podendo o conceito tomar ângulos diferentes em relação ao tempo, lugar, e as condições socioeconômicas (GORCZEVSKI, 2012, p. 36-37).

Inclusive, para o autor supracitado, somente constitui-se sociedade democrática àquela que é formada por indivíduos ativos, organizada em virtude de parâmetros advindos de indivíduos participativos e engajados em todas as instituições da sociedade. Ainda, essas instituições, responsáveis pelo exercício do poder político, devem



estar de portas abertas a qualquer cidadão, promovendo, assim, a efetivação dos direitos humanos (GORCZEWSKI, 2012, p. 90).

A participação política, portanto, torna-se de imperiosa virtude em uma sociedade que almeja novos rumos para a democracia. Para Gorczewski (2012, p. 82):

Participar, do latim *participare*, significa tomar parte em algo, pertencer a, mas também significa fazer saber, informar, anunciar, comunicar. Participação política seria, pois, tomar parte da sociedade política, informar e fazer todos saberem de suas opiniões.

Reiterando, por sua vez, Leal (2013, p. 117) entende que possivelmente “[...] o elo mais fraco desta rede de variáveis que importam ao controle da corrupção esteja alojado na questão da virtude cívica voltada à participação política da cidadania [...]”. Ocorre que todo o aparato de ferramentas que se criou ao longo de muitos anos para a prevenção, controle e punição da corrupção não são utilizados pelos legitimados a exercerem esses direitos.

Por isso, diz-se que o modelo atual de cidadania deve ser revitalizado, pois se apresenta hoje insuficiente diante das necessidades individuais e coletivas. Esse desafio contemporâneo deve contar com movimentos sociais que fortalecem as “[...] relações comunitárias no seu sentido político, pela forma de agir marcada pela resistência ativa não violenta, pela tentativa de democratização das práticas cotidianas e pela busca de autonomias relativas e espaços de articulação.” (CUSTÓDIO; MANDARIM, 2011, p. 20).

Como estabelece Custódio e Mandarim (2011, p. 17-19), movimento social pode ser compreendido como ações coletivas que se organizam para elaborar uma nova versão de sociedade, ou seja, a passagem de uma sociedade para outra; tendo o movimento ação vinculada a ideais básicos como: criar novos sujeitos sociais, lutar pelo direito de participação social e participar das decisões que tragam consequências à sociedade.

Em seguida, como exemplo de movimentação social cidadã, cabe salientar que, na visão de Grisa (2008, p. 164-165):

Movimentos sociais como o MST no Brasil, Zapatismo no México, os Piqueteros na Argentina, o Movimento MAS na Bolívia, o Pólo Patriótico na Venezuela etc. aglutinam forças a partir das novas condições fragmentadas da classe trabalhadora urbana, do campesinato pauperizado e dos movimentos indígenas, e recolocam a resistência ao globalismo do capital a partir da luta coletiva, autônoma e emancipatória. Ao amalgamar um amplo espectro de forças sociais num sentido radical de transformação social, tais



movimentos recuperaram o sentido autonomista em relação ao Estado, partidos políticos e sindicatos, superando-os e tencionando-os como forma de ação política transformadora; colocam-se ainda como formas de representação legítima, sem as mediações individualistas e esvaziadoras dos processos eleitorais, impondo-se como potência coletiva orgânica por assim dizer; conseqüentemente, tais ações afrontam a estrutura econômica, social e política, bem como suas instituições tradicionais. (GRISA, 2008, p. 164-165) (grifo).

É pertinente destacar que os movimentos que buscam uma nova variante para a cidadania têm relação direta com o fortalecimento das relações comunitárias em sentido político, decorrente da forma de agir (resistência ativa) não violenta, da busca de autonomia e espaços de articulação, assim como, da democratização das práticas cotidianas (CUSTÓDIO; MANARIM, 2011, p. 19-20).

Notadamente, as sociedades contemporâneas devem funcionar com altos níveis de confiança (cívica, ética e moral), dessa maneira aumentando “consideravelmente a qualidade democrática das relações interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral, o que faz com que o Estado ganhe altos índices de legitimidade social, gerando anticorpos eficientes às patologias corruptivas cotidianas.” (LEAL, 2013, p. 26).

Sendo assim, deve-se redimensionar a formatação de uma cidadania brasileira, deixando de lado a apatia que nos é cultural, vislumbrando um novo e duradouro horizonte cívico. Para Wolkmer (1990, p. 50), imprescindível se faz a proposição de medidas estratégicas que irão acarretar uma nova versão de organização social, como “[...] a materialização de uma educação libertadora, a formação de uma identidade nacional comunitária, a luta pela conquista da cidadania, o desenvolvimento consciente dos canais de participação democrática [...]”, dentre outras, assim como, a fiscalização descentralizada e popular, da estrutura burocrática do Estado. Até porque, para o autor, o Estado “[...] não é “bom” ou “ruim” em si mesmo, mas projeção e reflexo da estrutura social que serve.” (WOLKMER, 1990, p. 51).

A pretensão é a organização da sociedade pela efetiva participação democrática e pelo exercício da cidadania, construindo um Estado de bases democráticas sólidas, à sombra da subordinação e controle de poderes de base e da sociedade civil, ou seja, um Estado construído pela sociedade, por meio de sua luta e participação. (WOLKMER, 1990, p. 59).

E, por fim, Leal (2012, p. 317) destaca que a cidadania brasileira ativa vê-se apta a criar modelos de desenvolvimento social que tratem de suas necessidades, construindo novos conceitos de direito, sociedade e democracia, zelando pelos direitos humanos e fundamentais conquistados, desta forma, trabalhando para a erradicação (será possível?) da corrupção na sociedade brasileira.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção pode ser considerada como um dos mais devastadores males da sociedade e por essa razão foi e continua sendo amplamente debatida. Desfrutou-se nos primeiros capítulos deste trabalho da perspectiva filosófica e antropológica da corrupção e percebeu-se que a patologia parece estar intimamente ligada à natureza humana e desde os primórdios da vida em sociedade foi constatada.

O ser humano, para obtenção de vantagens para si, acaba ultrapassando os limites que lhe são permitidos pela ética, moral e pelo ordenamento jurídico, e agindo por meio da corrupção priva os seus pares de direitos, afrontando o que dispõe a Carta Magna, acarretando evidentes prejuízos à Sociedade Democrática de Direito.

Por essa razão, é imperiosa a remodelação da cidadania, para que se torne ativa (ou participativa), para que a opinião pública possa expandir sua atuação, fortalecendo, assim, as associações comunitárias por meio de movimentos sociais, acarretando a realização de políticas públicas realmente efetivas para prevenção e repressão da corrupção, que extermina gradativamente a Ordem Social Democrática.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Política*. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2013.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992.

BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*. 10ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

BORBA, Everton José Helfer de; REIS, Jorge Renato. Democracia cooperativa eletrônica: novas perspectivas para a aquisição de um espaço público não estatal. In: REIS, Jorge Renato; GORCZEWSKI, Clóvis (Org.). *Constitucionalismo contemporâneo: desafios modernos*. Curitiba: Multideia, 2011.

CUSTÓDIO, André Viana; MANARIM, Messias Silva. Fundamentos para a compreensão dos novos movimentos sociais no Brasil contemporâneo. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

FERREIRA, António Gomes. *Dicionário de latim-português*. Porto Alegre: Porto, 19--.

FILGUEIRAS, Fernando. *A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas*. Juiz de Fora, 2006.

GORCZEWSKI, Clóvis. A fundamentação da democracia: participação política e autocondução como exercício de um direito natural. In.: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar,*



praticar. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

GRISA, Sandro Eduardo. Considerações sobre os movimentos sociais na América Latina no século XXI. In.: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Org.). *Estado, política e direito: relações de poder e políticas públicas*. Criciúma: UNESC, 2008.

HOBBS, Thomas. *De cive: elementos filosóficos a respeito do cidadão*. Tradução de Ingeborg Soler. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *O homem cordial*. Seleção de Lília Moritz Schwarcz. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. 5. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KELLER, Rene Jose. *O embate da advocacia pública contra a corrupção estatal: da raiz antropológica aos limites objetivos de atuação*. Estudos de Direito PGE RS/ Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. – vol. 2, n. 3. Porto Alegre: PGE, 2013. Semestral.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Poder local e participação social: uma difícil equação? In.: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Org.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. *A arte da guerra*. Tradução Patrícia Fontoura Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MIRANDA, Gustavo Senna. *Corrupção pública: uma pandemia nacional*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/lists/artigos/disform.aspx?ID=168>>. Acesso em: 01 jul. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso*. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios de direito político*. Tradução de Antônio de P. Machado. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 19--.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 01 jul. 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. Repensando a questão da historicidade do Estado e do Direito na América Latina. In.: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Org.). *Estado, política e direito: relações de poder e políticas públicas*. Criciúma: UNESC, 2008.

WOLKMER, Carlos Antonio. *Elementos para uma crítica do estado*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.



PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNABILIDADE, SISTEMA POLÍTICO E CORRUPÇÃO NO BRASIL

Leandro Dani¹

1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é um fenômeno moderno. Caso adote-se uma visão criacionista, a corrupção seria quase tão antiga quanto a própria existência do homem, visto que Adão e Eva foram expulsos do Jardim do Éden por terem sido instigados e, por fim, corrompidos pela serpente a comerem do fruto da árvore proibida. Embora contundente e, por que não, alarmante, a maioria das pessoas tende a corroborar tal “atitude divina”, defendendo a corrupção como um mal a ser extirpado e, ao mesmo tempo, como algo natural do homem.

Afora a concepção bíblica de corrupção, que pode ser compreendida como o pecado original, aquele que condenou o homem a tirar seu sustento a partir do suor de seu trabalho, a mulher a sofrer as excruciantes dores do parto e a humanidade a entrar no eterno ciclo de nascimento e morte, a corrupção também foi um dos temas centrais dos filósofos desde a antiguidade, fazendo-se presente nos discursos e diálogos de Sócrates, retratados por Platão em *A República* e, mais tarde, nos pensamentos de Aristóteles.

Qualquer tentativa de descrever a importância do estudo desse fenômeno chamado corrupção será em vão, visto que não existe, ou melhor, não há motivo ou necessidade de se escrever aquilo que o povo todo sabe e sente, sendo latente a importância e a finalidade social deste e de outros estudos correlatos sobre corrupção. Contudo, de acordo com interessantes dados trazidos por Ronzani (2007, p. 60):

Pesquisa inquietante realizada pelo IBOPE, noticiada em 2.001, assinalava que 51% das pessoas entrevistadas chegaram à convicção de que a corrupção aumentara muito. O acompanhamento da questão revelou, que entre 2.002 e 2.006, e apenas nos casos em que a polícia e o Ministério Público conseguiram detectar, o país perdeu aproximados R\$ 10,8 bilhões de reais, o que se credita mais à falta de

¹ Advogado, mestrando do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de Políticas Públicas de Inclusão Social. Participante do grupo de pesquisa do PPGD da UNISC intitulado: Direito Tributário e Políticas Públicas de Desenvolvimento e Inclusão Social. E-mail: leandro.dani@hotmail.com



um melhor controle dos gastos públicos, especialmente quanto aos desvios de recursos, que migram internamente buscando as falhas na capacidade estatal na fiscalização dos repasses de dinheiro. Por exemplo, nos Municípios a amostragem apontou que 70% dos convênios estão viciados por fraudes. Estudioso do problema, há mais de 10 anos, Marcos Fernandes, da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, destacou a força negativa da corrupção na produtividade em geral, impactando toda a economia, projetando reflexos igualmente negativos na atração de novos investimentos e conseqüentemente na geração de empregos e de renda, sendo contributiva, afinal, para a redução do crescimento econômico.

Por conseguinte, este artigo procura reconstruir, embora de forma bastante breve, visto que as necessidades impostas pelas regras científicas também importam em limite de extensão, a visão histórica que cerca o fenômeno chamado corrupção e suas relações com a governabilidade e o sistema político brasileiro. Todavia, este estudo não tem a apretensão de formar palavra final, visto que qualquer estudo nessa direção estaria fadado ao fracasso.

Destarte, para finalizar esta introdução, cabe alertar que para a boa confecção deste artigo será utilizado o método hipotético-dedutivo, que oportuniza o controle mútuo pela discussão crítica - da qual convido o leitor a participar.

2 A CORRUPÇÃO CONFORME OS GREGOS CLÁSSICOS: UM BREVE RELATO

De início, como é de praxe nestes estudos, interessante a feitura da análise etimológica do termo. A palavra corrupção é derivada do latim *corruptionis*, cuja junção dos termos *cum* e *rumpo* constroem o significado de “rompimento total”, ou seja, destruição das bases ou fundamentos de algo.

A ideia de corrupção, durante muitos séculos, esteve ligada a uma concepção biológica, próxima da ideia de putrefação, que acabou sendo adotada, com certos ajustes, pelo dicionário político. Disso, denota-se que a corrupção, inicialmente, estava conectada a um ideal cíclico natural, ou seja, próximo da noção grega de *physis* (uma ordem estabelecida pela natureza), o que nos leva de embalo ao pensamento platonista (diferente de platônico) que vê a corrupção como um ciclo natural ou, mais especificamente, como um gatilho para as mudanças políticas.

Retira-se, da leitura de *A República*, que Platão concebia seis formas de governo: monarquia, tirania, aristocracia, oligarquia, democracia e anarquia. Enquanto monarquia, aristocracia e democracia apresentam méritos de um governo preocupado com o bem de todos, as formas tirania, oligarquia e anarquia representam governos voltados para a satisfação de necessidades ou prazeres privados, próprios de “donos



do poder” ou “coroneis” (como o contexto histórico brasileiro nos faz representar), ou seja, governos corruptos (maus).

É exatamente a passagem de uma monarquia para uma tirania, e o conseqüente agravamento da corrupção, que gera a revolução ou o descontentamento necesssários para a queda dos poderosos e a alteração da forma de governo (em movimentos parecidos com os ocorridos durante a recente “primavera árabe”).

Assim, conforme a visão de Platão, de uma tirania (onde uma pessoa teria todos os poderes concentrados em si) o excesso de corrupção e a revolução levaria a criação de uma forma de governo onde o poder seria partilhado por um grupo de notáveis, ou seja, uma aristocracia. Ocorre que, em determinado momento, a corrupção atingiria essa aristocracia e a transformaria em uma oligarquia, fazendo girar, novamente, a «roda dentada» em direção a uma nova forma de governo e, assim, sucessivamente até passarmos da anarquia à monarquia, quando o ciclo recomeçaria.

Há, portanto, um componente de linearidade no pensamento platonista, que, como veremos a seguir, será extirpado do pensamento aristotélico. Mas, por uma questão de melhor compreensão, interessante destacar, como forma de resumo do acima descrito, a afirmação de Martins (2008, p. 30), que diz:

[...] para Platão e seus seguidores, o motor ou a razão para a mudança dos regimes estava na corrupção dos dirigentes, que mais cedo ou mais tarde se manifestaria. A causa dessa circularidade política estava calcada nos desvios ou na corrupção da conduta dos governantes, que tinham o seu fim quando estes eram depostos e um novo regime se instalava.

Dando seguimento ao pensamento platonista, mas não em sua inteireza, Aristóteles, para quem também existiam seis formas de governos, tratou de abolir a caminhada linear da troca de formas de governo por outra que compreendia a força do contexto econômico, histórico, social e político. Assim, uma “revolução” encabeçada por uma figura autônoma poderia derrubar uma oligarquia e instalar uma monarquia sem a necessidade de passar por uma democracia. Ou seja, há um componente de aleatoriedade no pensamento aristotélico.

Ademais, Aristóteles compreende que o sistema traduzido por Platão é deveras simplista. Conforme Martins (2008, p. 30):

Na sua obra A Política, Aristóteles mostra que o modo com os regimes se constituem e se ordenam é muito mais complexo do que a simples classificação pela quantidade dos governantes e pela valoração de suas ações. Uma monarquia nunca é só uma monarquia ou uma aristocracia, pois o poder político é sempre composto de vários



membros, nunca está restrito. Além disso, nunca é tão fácil qualificar uma ação política como boa ou má, o que impede a determinação exata do tipo de regime político que se tem.

A partir dessa análise, Aristóteles tentou resolver o seguinte problema: seria possível manter um determinado regime político imune a essas mudanças? Eis que surge a ideia de sistema misto, que ora apresenta características de uma monarquia, ora apresenta características de uma aristocracia e ora apresenta características de uma democracia. Trata-se, de maneira bastante simplificada, de unir as qualidades de todos os regimes “bons” sob a tutela de um único regime.

O sistema misto seria, na visão do filósofo e político romano Políbio, aqui reescrita por Oliveira (2006, p. 2), “formado pelas partes boas das formas simples de governo [...] o que garante uma melhor distribuição de poderes e controle dos governantes.” Em outras palavras, observa-se a construção teórica do que hoje conhecemos por república.

Quanto ao papel do sistema misto no combate à corrupção, Martins (2008, p. 32) tem a seguinte opinião: “o regime misto se tornou a primeira solução eminentemente política para a corrupção política”. Ou seja, a primeira tentativa de afastar a noção de corrupção moral que, mais tarde, voltaria com força devido ao empoderamento do cristianismo.

Interessante notar, embora o espaço seja pouco, que essa noção de sistema misto foi encontrar no renascentismo italiano dos séculos XII e XIII uma nova roupagem, agora republicana, muito em decorrência do pensamento de Nicolau Maquiavel e Leonardo Bruni. Maquiavel, aliás, foi um dos principais responsáveis, senão o principal, pela separação entre corrupção moral e corrupção política (talvez um dos motivos por ser tão mal interpretado, até hoje, por muitas pessoas).

3 AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNABILIDADE, SISTEMA POLÍTICO E CORRUPÇÃO NO BRASIL

A história do Brasil e a história da corrupção no Brasil parecem se confundir. Desde o “descobrimento” destas terras pelos portugueses e sua consequente colonização, muitos relatos de políticos e administradores públicos corruptos salpicam os livros de história e o noticiário político de nossos jornais. Abordando o Brasil colônia, Ronzani (2007, p. 70) descreve o seguinte cenário desolador:

Os parâmetros colonizatórios eram tão baixos e frouxos, a ética e a lei eram tão ignoradas que o Padre Antonio Vieira em célebre pregação, voltando-se contra os monarcas comparava-os ao comum dos ladrões, dizendo-os “ladrões, incentivadores de ladrões”.



Ou seja: pode parecer absurdo, mas a realidade histórica mostra que não. Apenas nos últimos 200 anos, o povo brasileiro vem travando uma árdua batalha contra os arbítrios do governo. Entre Império e República, já foram mais de sete as constituições brasileiras (isso se contarmos a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em plena ditadura militar, que alterou consideravelmente a Constituição de 1967).

A verdade é que a grande maioria das Cartas Magnas tupiniquins nunca teve a chance de sair do que Machado de Assis denominou “infância constitucional”. Todavia, a Constituição Federal de 1988 parece destinada a inverter essa sequência de mortes prematuras, embora, em alguns casos (leia-se ditadura Vargas e Militar), essa morte tenha demorado a chegar.

A redemocratização brasileira promovida pela Carta de 1988 trouxe novo vigor ao Estado brasileiro, tendo ampliado diversos direitos, em especial, os direitos políticos e o papel e as prerrogativas do Poder Judiciário (inclusive no que se refere ao controle da corrupção) no novíssimo contexto que então se instalava. Basta uma simples comparação entre a atual Constituição e a sua antecessora de 1967 (ou de 1969), que punha os contornos do aparato burocrático estatal em precedência aos direitos sociais e individuais, para compreender o espírito da atual carta magna, que inverteu tal perfil excessivamente burocrático do Estado. Na CRFB/1988 pode ser percebida a proximidade e a ligação histórica que a conecta com as ideias republicanas de Maquiavel e ao sistema misto de Aristóteles e Políbio.

A constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado Social. [...] Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder. (BONAVIDES, 2007, p. 371).

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova era no Direito e no Estado brasileiro, tratando-se de uma verdadeira ruptura (por mais que toda nova constituição o seja). Enfim, temos o Brasil pré 1988 e pós 1988.

De acordo com Avritzer (2011, p. 49), “análises clássicas do sistema político brasileiro apontam sua fragmentação, desorganização, infidelidade partidária e indisciplina como fenômenos recorrentes.” Será que o sistema político e eleitoral inaugurados pela Constituição Federal de 1988 conseguiram dar um basta nesses problemas que têm por resultado a corrosão das estruturas do Estado? Para tanto, interessante lembrar, conforme Filgueiras (2006, p. 3), que “o sistema normativo tanto pode motivar quanto inibir a prática de corrupção.



3.1 Sistema eleitoral e governabilidade no Brasil pós 1988: o presidencialismo de coalizão

A nova Constituição, ao mesmo tempo que foi capaz de trazer o povo à participação democrática, não foi capaz de deter as ambições corrosivas de homens públicos e privados - aliás, em muitos momentos, essa é uma separação que sequer parece existir, havendo terrível confusão entre os limites do público e do privado. Nesse sentido é a colocação de Avritzer (2011, p. 43):

[...] ao mesmo tempo em que é possível perceber uma melhoria significativa no funcionamento da democracia brasileira, um fenômeno de magnitude gravíssima se coloca como desafio: a corrupção. Um amplo conjunto de escândalos políticos marca a democracia brasileira desde o começo dos anos 1990. O impeachment do ex-presidente Collor, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Orçamento, as denúncias de venda de votos no Congresso durante as negociações para a instituição da possibilidade de reeleição e o conhecido “mensalão” estão entre os principais escândalos da política brasileira desde a redemocratização. Todos esses casos aumentaram a percepção acerca da gravidade da corrupção no Brasil. Entre os brasileiros, 73% consideram a corrupção no país um fenômeno muito grave.

Claro, não pode haver espaço para a ingenuidade. Mesmo antes da promulgação da atual Constituição existiam casos de corrupção, talvez até mais. Contudo, o Brasil pós 1988 passou a falar mais de corrupção por diversos fatores, dentre eles, a maior liberdade de imprensa, a atuação mais forte dos promotores de Justiça do Ministério Público e, principalmente, devido à maior participação política da população, que, com a redemocratização e os avanços da tecnologia na área da informação ficou mais atenta aos casos dessa natureza (MARTINS, 2008). Aliás, é nesse sentido a afirmação de Leal (2013, p. 2):

A corrupção tem evidenciado ao longo do tempo faces multisetoriais e capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos ganhando maior notoriedade em face da difusão e redifusão midiática tradicional (jornais, televisão, rádio) e alternativa (blogs, twitters, facebook, redes sociais, etc.), não se extraindo daí, em regra, análises, diagnósticos e prognósticos mais aprofundados de suas causas e consequências.

Ademais, importante apontar que a organização do sistema político brasileiro, apesar da redemocratização, não sofreu mudanças profundas. O governo ditatorial



que tomou o poder em 1964 não suspendeu o funcionamento das instituições políticas mas, de forma estapafúrdia, tratou de reformá-las - o que ocasionou graves distorções no sistema político brasileiro, enumerados por Avritzer (2011, p. 43):

Mudança na proporcionalidade das representações estaduais, o aumento do número de membros no Congresso e a forte implantação de critérios políticos na divisão de recursos do orçamento da União. Todos esses elementos levaram a uma lógica de financiamento do sistema político por meio de recursos públicos, que não foi desfeita durante a elaboração da Constituição de 1988.

Destarte, o sistema eleitoral adotado pela Constituição de 1988, de representação proporcional, tem a ingrata tendência de beneficiamento do surgimento do chamado “presidencialismo de coalizão”, que, de forma bastante simples, significa a necessidade que o Presidente da República e seus partidários no Congresso Nacional e em outras esferas do poder têm em firmar alianças políticas, que, na sua grande maioria, perpassam elementos político-ideológicos e, em casos como o do “mensalão”, até mesmo a licitude, criando bolsões propícios ao surgimento da corrupção (LIJPHART, 1994).

Essa configuração do sistema eleitoral brasileiro acarreta, conforme Pereira e Mueller (2002, p. 266), “uma maior probabilidade de surgirem governos fracos do que nos sistemas pluralistas, uma vez que um grande número de partidos dificulta o controle do Congresso.” Estudando a mesma temática, aliada ao federalismo brasileiro, Ames (2001, p. 18) conclui: “raramente o presidente consegue evitar pagar um alto preço, na forma de clientelismo e fisiologismo, em troca de apoio parlamentar.”

É interessante notar que o Brasil “padece” de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso. A soma destes fatores poderia gerar, se não uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 266-267).

Ademais, como também apontado por Pereira e Mueller (2002), o governo fica obrigado a negociar suas preferências para manter a coalizão e a conseqüente governabilidade, recorrendo a uma moeda de troca, qual seja, a execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual, abrindo mais uma porta para a



ocorrência de corrupção. Ademais, a própria disputa por Ministérios é tida como troca de favores político-partidários, dificultando ainda mais a boa governabilidade do país.

A experiência pluralista do período compreendido entre 1946 e 1964, e parte do período posterior ao retorno da democracia no Brasil mostram que até mesmo em períodos de relativa bonança as crises de governabilidade criadas pelas instituições políticas têm efeitos devastadores, debilitando até mesmo presidentes.

Mesmo em uma breve aproximação, fica evidente a fraqueza do Presidente da República em suas relações com o Congresso Nacional e, por outro lado, a própria vulnerabilidade do Congresso (AVRITZER, 2011). Não há como não enxergar no modelo constitucional adotado em 1988, que deixou passar e adotou alguns vícios do sistema anterior, um culpado. Claro, apenas no que tange ao tópico em discussão, visto que as qualidades do Texto Magno em muito superam os possíveis defeitos. É nesse sentido a posição de Avritzer (2011, p. 57):

O Brasil realizou a sua transição para a democracia sem alterar regras básicas de seu sistema político. A organização partidária, o sistema eleitoral, o financiamento dos partidos e a relação entre Executivo e Legislativo permaneceram fortemente inalterados desde 1985, ao passo que outras estruturas de poder foram amplamente modificadas. As formas de participação e as novas prerrogativas do judiciário são exemplos de algumas arenas políticas que tiveram fortes mudanças depois de 1988.

As fraquezas e vulnerabilidades acima relatadas deixam o solo fértil para o florescimento de casos de corrupção como o “mensalão”. De forma bastante resumida, o mensalão veio à tona quando o Deputado Roberto Jefferson (também envolvido no esquema) denunciou a existência de nomeações para cargos-chave no governo federal e o subsequente desvio de recursos para financiar campanhas políticas a partir desses “nomeados”.

Ou seja, ao mesmo tempo em que o esquema do mensalão dava suporte político e governabilidade ao governo federal, pois as nomeações serviam como moeda de troca, também dava oportunidade aos partidos beneficiados de buscarem, através de desvios, dinheiro para financiar suas campanhas. Conforme Martins (2008, p. 114),

O importante do “escândalo do mensalão” não foi a constatação de que havia corrupção no governo federal, mas que ela era estrutural, que estava inserida na lógica da ação política do governo. E, o pior de tudo, que chama muito a atenção, é o fato de que essa lógica de ação política não foi alterada. Ao personificar em algumas pessoas a responsabilidade pela corrupção, demitindo-as ou cassando o seu mandato, atribui-se a indivíduos algo que está na estrutura



da instituição política. [...] A saída de pessoas reconhecidamente corruptas do governo e do Congresso Nacional não significou o fim desse tipo de prática, pois a lógica de ação, o mecanismo que leva à corrupção, se manteve. Mais do que culpar esses indivíduos, era necessário quebrar o esquema, estabelecendo medidas que mudassem as relações entre partidos e governos, regulando as nomeações dos cargos políticos.

O próprio sistema eleitoral brasileiro, como está disposto, facilita a perpetuação da fraqueza do Presidente e da vulnerabilidade do Congresso, instigando a necessidade de pactos pela governabilidade. Pactos, esses, que geralmente escorrem para a sombra da ilicitude e da imoralidade política e apenas contribuem para a destruição da confiança dos cidadãos. Nesse sentido, interessante a colocação de Leal (2013, p. 21):

Rose-Ackerman tem insistido na tese de que as sociedades contemporâneas não podem funcionar sem altos níveis de confiança, chegando ao ponto de sustentar que *trust and a strong civil society are taken to be synonymous*, exatamente porque representa esta confiança uma valor cívico, ético e moral que aumenta consideravelmente a qualidade democrática das relações interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral.

Urge, portanto, a necessidade de criação de uma reforma política que crie um ambiente mais inóspito a tais práticas de construção de maiorias através da corrosão do sistema e que tragam, consigo, um conseqüente aumento da confiança dos cidadãos para com as instituições republicanas.

3.2 Breves considerações sobre o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro

O sistema eleitoral brasileiro é definido tanto pela Constituição Federal de 1988, nos seus vetores mais amplos, como pela Lei 4.737 de 1964, chamado de Código Eleitoral. Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) também é chamado a regular o sistema dentro do que lhe foi delegado pela lei.

Em uma breve leitura desses dispositivos, descobre-se que existem, no Brasil, três sistemas eleitorais distintos, visto que o Presidente da República e os chefes dos poderes executivos estaduais e municipais são eleitos através do sistema majoritário (com a possibilidade de um segundo turno), os integrantes do Senado Federal através de um sistema majoritário simples e os integrantes da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara dos Vereadores através de um sistema denominado proporcional. Importante salientar, ainda, que a Constituição Federal, em seu art. 14, estabelece o “*sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos*”, princípio que pauta os três sistemas eleitorais presentes no país.



No sistema majoritário, utilizado para a eleição dos chefes do executivo federal, estadual e municipal e para os Senadores, será eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos, tendo-se em mente, ainda, que essa maioria pode ser simples, quando o candidato precisa obter o maior número de votos ou absoluta, quando o candidato, para alcançar a eleição, deve obter, depois da exclusão dos votos em branco e dos nulos, mais da metade dos votos apurados.

Essa segunda opção, chamada “absoluta”, existe, teoricamente, para dar maior representatividade ao candidato eleito, sendo utilizada nas eleições para Presidente da República, governador de estado e do Distrito Federal e para prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores. Nessas hipóteses, caso não haja candidato com a maioria absoluta de votos, será realizado um novo pleito entre os dois melhores classificados, em conformidade com os arts. 29, II, e 77 da Constituição Federal (TSE, 2013).

Já no sistema proporcional, usado nas disputas para os cargos de deputado federal, estadual e vereador, é considerada a representatividade da população em relação com a ideologia que determinados partidos ou coligações representem. Ou seja, nesse sistema, o eleitorado estaria escolhendo ser representado por determinado partido só que com preferência a determinado candidato afiliado a esse partido. No entanto, e aqui está outro diferencial importante, caso o candidato escolhido pelo eleitor não consiga ser eleito, todos os votos a ele destinados serão somados aos votos do partido ou da coligação da qual o candidato fazia parte (votos da legenda). Ademais, o sistema proporcional utiliza, para compor o resultado, o cálculo do quociente eleitoral, que utiliza a seguinte fórmula: quociente eleitoral (QE) = número de votos válidos / número de vagas (TSE, 2013).

Todavia, ambos os sistemas utilizados no Brasil sofrem críticas, como, por exemplo, a possibilidade de eleição do suplente de Senador quando, de acordo com o sistema majoritário, os votos foram endereçados ao candidato que, de fato, enfrentou, ou melhor, disputou as eleições. Já o sistema proporcional de lista aberta, mais complexo, atrai inúmeras críticas, tal como a dificuldade de aplicação da fórmula do quociente eleitoral, a discrepância em relação aos votos necessários para eleger um Deputado Federal entre estados mais populosos e pouco populosos e a possibilidade de um candidato muito votado acabar carregando para o legislativo outros candidatos com votações inexpressivas, fato que ocorreu na recente eleição do Deputado Federal Tiririca e na já relativamente longínqua eleição do falecido Deputado Federal Enéas Carneiro - o qual levou 5 colegas de partido junto consigo para o Congresso em 2002 (SAINT-CLAIR, 2002).



4 CONCLUSÃO

Que a Constituição Federal de 1988 representa um marco benéfico na construção da república e da democracia brasileiras ninguém pode discordar. Todavia, a simples promulgação de uma carta não significa a extinção de todos os vícios institucionais, públicos e privados de um país. Mas significa, isso sim, uma mudança de paradigma, um passo adiante, motivado pelo descontentamento da população com o contexto anterior, muito próximo do que imaginaram Platão e Aristóteles.

No decorrer do trabalho, verificou-se que a preocupação com a corrupção não é recente, visto que filósofos da monta de Sócrates, Platão, Aristóteles, Políbio e, mais tarde, Maquiavel e Bruni já demonstravam ter, alguns antes mesmo de Cristo, a atenção voltada à solução desse fenômeno que tanto mal causou e ainda causa às nações ao redor do globo. Do sistema misto de Aristóteles e Políbio e da república de Maquiavel até à redemocratização brasileira selada em 1988, um longo caminho foi percorrido, mas não todo.

Dentre os problemas mais evidentes no Brasil da Carta Magna de 1988, encontra-se a pérfida relação entre governabilidade, sistema político, sistema eleitoral, presidencialismo de coalizão e corrupção, que necessitam de atenção especial e urgente dos agentes públicos. Digo dos agentes públicos porque os cidadãos brasileiros, conforme se evidenciou nas recentes manifestações desencadeadas em junho de 2013, já “acordaram e foram às ruas”, como os cartazes carregados pelas multidões conclamavam.

A manutenção de muitos vícios anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, tais como a (des)organização partidária e o sistema eleitoral brasileiro, passando pela relação entre Executivo e Legislativo (que fomenta o presidencialismo de coalizão e os pactos pela governabilidade que se fazem através de meios corruptos) estão em evidente descompasso com as novidades trazidas pelo Texto Magno, como a maior participação popular e os novos mecanismos de fiscalização e combate à corrupção.

O debate acerca do sistema proporcional e do sistema majoritário (simples ou absoluto), da eleição de suplentes, da aplicação da fórmula de quociente eleitoral e da representatividade *versus* população, enfim, o debate sobre o sistema eleitoral brasileiro como um todo deve ser aprofundado, retirado das vias puramente teóricas e abstratas e levado às vias da concretude. É o que o povo brasileiro espera.



REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Escala, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOSI, Alfredo. *O teatro político nas crônicas de Machado de Assis*. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - IEA. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/bosimachado.pdf>>. Acessado em: 7 jul. 2013.

CÍCERO, Marco Túlio. *Da República*. 4. ed. São Paulo: Atena Editora, 1956.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos CEDES*, Rio de Janeiro, n. 5, 2006.

_____. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosóficos e políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito - UFRGS*, v. VII, n. 1, 2012. 25 p.

_____. *As tensas relações entre burocracia pública e corrupção*. Apostila da disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública - PPGD da UNISC, Santa Cruz do Sul, 2013, 26 p.

_____. *Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos*. Apostila da disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública - PPGD da UNISC, Santa Cruz do Sul, 2013, 35 p.

_____. *A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do Estado e da sociedade civil*. Apostila da disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública - PPGD da UNISC, Santa Cruz do Sul, 2013, 25 p.

MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referência dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

OLIVEIRA, Suélen Caetano de. *O bem comum e a institucionalização do poder: a política e o governo misto em Tomás de Aquino*. 2006. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Faculdade de Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos



Tribunais, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 07 de julho de 2013.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Escala, 2005.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VIII, nº 10, jun. 2007.

SAINT-CLAIR, Clóvis. *Pelas barbas de Enéas: o ex-candidato à Presidência recebe 1,5 milhão de votos e dá um novo rosto ao conservadorismo*. *Exame*, v. 230. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT414669-2011-1,00.html>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

TSE - Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral Brasileiro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011.



SOBRE O CARÁTER “NÃO-SOLIDARISTA” DA PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aneline dos Santos Ziemann¹

Wagner de Souza Berton²

1 INTRODUÇÃO

Conforme se verificará no decorrer do texto, o direito brasileiro, como um todo, sofreu uma alteração bastante significativa a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Não poderia ser diferente, posto que uma nova Constituição redefine, necessariamente, as bases de todo um ordenamento jurídico, pelo simples fato de se tratar da Carta Magna de uma ordem jurídica. Porém, a Constituição de 1988 inovou em vários aspectos, trazendo ao cenário jurídico nacional, por exemplo, a figura da pessoa humana como objeto central da proteção do ordenamento, e um caráter taxativamente solidarista conforme será devidamente demonstrado no decorrer do texto.

Desta forma, em havendo a necessidade de que o ordenamento jurídico seja devidamente visualizado como um todo que é, decorre naturalmente que a totalidade da legislação infraconstitucional deva se adequar às pretensões expressas na Carta Magna.

Ocorre, que, conforme se pretende verificar no decorrer da pesquisa aqui documentada, as ações eivadas de posturas corruptas, mais especialmente aquelas praticadas no âmbito da administração pública, parecem ir em sentido contrário ao cenário solidarista revelado pela Constituição Federal de 1988. O privilégio de poucos em detrimento do benefício social e coletivo, além de outras características da corrupção serão abordadas no decorrer do presente estudo, de forma a sustentar

¹ Mestranda em Direito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa Capes (PROSUP) tipo II e com dupla titulação - Direitos Humanos - pela Universidade do Minho, em Portugal. Integrante dos Grupos de Pesquisas “Interseções Jurídicas entre o Público e o Privado”, coordenado pelo Prof. Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis. Advogada, e-mail: aneziemann@yahoo.com.br.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC com dupla titulação - Direitos Humanos - pela Universidade do Minho em Portugal, possui Graduação em Direito pela Faculdade Meridional - IMED, com ênfase em Direito Empresarial. Integrante do Projeto de Pesquisa: Os desafios para a concretização de uma educação voltada aos direitos humanos: Considerações, obstáculos, propostas; do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Unisc, coordenado pelo professor Pós-Doutor Clovis Gorczewski. Atualmente é servidor público militar. Endereço eletrônico: wsberton@hotmail.com.



a possibilidade, aqui levantada, de que tais comportamentos venham a revelar ações contrárias aos preceitos constitucionais, e, portanto, contrárias à lei.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ALGUNS ASPECTOS

A fim de que o estudo proposto possua uma sequência lógica, inicia-se partindo da aferição de alguns dos aspectos que conformam a Constituição Federal de 1988. A primeira menção que se faz com relação à Carta Magna de 1988, refere-se à ambiência dos direitos fundamentais, e ao seu “status³”, conforme explicam as palavras de Ingo Wolfgang Sarlet :

Traçando-se um paralelo entre a Constituição de 1988 e o direito constitucional positivo anterior, constata-se, já numa primeira leitura, a existência de algumas inovações de significativa importância na seara dos direitos fundamentais. [...] Além disso, inédita a outorga aos direitos fundamentais, pelo direito constitucional positivo vigente, do *status* jurídico que lhes é devido e que não obteve o merecido reconhecimento ao longo da evolução constitucional. (SARLET, 2003, p. 69).

A partir da Constituição Federal de 1988, lei maior de todo o ordenamento pátrio⁴, a pessoa humana⁵, conforme explica Maria Celina Bodin de Moraes, passou a ser vista como o foco central de todo o ordenamento, inclusive, tornando-se igualmente o cerne das normas de direito privado, como revelam as palavras da autora:

No decorrer do século XX, com o advento das Constituições dos Estados democráticos, os princípios fundamentais, dos diversos ramos do Direito, e também os princípios fundamentais do direito privado, passaram, nos países de tradição romano-germânica, a fazer parte dos textos constitucionais. Também no Brasil, os princípios gerais do direito civil haviam sido transplantados para o texto constitucional; por isso, os civilistas que não estavam presos à *summa divisio* logo advertiram o papel central que a pessoa humana,

³ Assim mencionado por Sarlet (2003, p. 69).

⁴ A respeito da posição ocupada pela Constituição Federal no ordenamento jurídico brasileiro: “É preciso avaliar a mudança do ponto de vista sistemático, ressaltando que se a normativa constitucional está no ápice de um ordenamento jurídico, os princípios nela presentes se tornam, em consequência, as normas diretivas, ou normas-princípio, para a reconstrução do sistema de Direito Privado.” (MORAES, 2010, p. 112)

⁵ A dignidade da pessoa humana encontra-se expressa na Constituição Federal, em seu art. 1º, III, que diz: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]”



a partir da normativa constitucional, havia adquirido (MORAES, 2010, p. 112, grifo do autor).

Em texto no qual aborda acerca da constitucionalização do direito privado, Jorge Renato dos Reis explica que:

Ocorre, assim, a repersonalização do direito privado, no sentido de (re)colocar o indivíduo no topo da proteção deste direito privado, onde se pode citar, neste sentido, o atual Código Civil Pátrio, que regula os principais institutos civilísticos como a propriedade e os contratos, subordinados à sua função social e à boa-fé. (REIS, 2003, p. 780).

Verifica-se, a partir do exposto, que a Constituição Federal e, conseqüentemente, as suas disposições não podem ser ignoradas pela normativa infraconstitucional voltada à tutela das relações jurídicas privadas. Tanto não o podem que a Constituição Federal, nas lições de Daniel Sarmento⁶ (2004, p. 98)⁷, é concebida como o “[...] novo centro do Direito Privado, apto a cimentar as suas partes e informar seu conteúdo”. Daniel Sarmento explica, ainda, acerca da constitucionalização de todos os ramos do direito:

Um fenômeno relativamente recente no país tem provocado uma profunda alteração em todos os ramos do Direito: a constitucionalização do ordenamento jurídico⁸. É praticamente impossível encontrar hoje um processo judicial em qualquer área – civil, penal, trabalhista, etc. – em que a Constituição não seja em algum momento invocada pelas partes do litígio e depois empregada pelo juiz ou tribunal na fundamentação da decisão. (SARMENTO, 2007, p. 113).

Destaque-se, a partir das lições de Sarmento (2004, p. 133), que os direitos fundamentais eram vistos como limites às ações do Estado de acordo com a teoria liberal, ao passo que no Estado Social, os direitos fundamentais tiveram uma grande alteração na sua concepção⁹. Ocorre que, contemporaneamente, a teoria dos direitos

⁶ Direitos fundamentais e relações privadas

⁷ Tragam-se as palavras do autor, a fim de melhor explicar a menção acima realizada: “Deveras, a posição hierárquica superior da Constituição, a abertura das suas normas, e o fato de que estas, por uma deliberada escolha do constituinte, versam também sobre relações privadas, possibilitam que se conceba a Lei Maior como novo centro do Direito Privado, apto a cimentar as suas partes e informar seu conteúdo.” (SARMENTO, 2004, p. 98)

⁸ Há uma nota de rodapé no texto original.

⁹ “A teoria liberal concebia os direitos fundamentais como limites impostos ao poder do Estado, que impunham a este um dever jurídico de abstenção. [...] No entanto, o advento do Estado Social, aliado à progressiva sofisticação nos estudos do Direito Constitucional na Europa, sobretudo no período de reconstrução que se seguiu ao fim da 2ª Guerra Mundial, importaram numa mudança significativa na concepção dos direitos fundamentais.” (SARMENTO, 2004, p. 133).



fundamentais entende não apenas pela limitação do Estado à sua violação, mas também em um dever de proteção por parte do Estado a tais direitos. Mais ainda, tal proteção, de acordo com Sarmento, envolveria tanto a “[...] a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional do Estado, que devem guiar-se para a promoção dos direitos da pessoa humana.” (SARMENTO, p. 2004, p. 160-161).

No panorama brasileiro, no que tange à possibilidade não apenas de uma abstenção por parte do Estado no sentido de não comprometer os direitos fundamentais, mas também no sentido de exigir uma conduta ativa por parte deste na defesa de tais direitos, Daniel Sarmento explica, no decorrer do seu texto, que:

No Brasil, embora nem a doutrina nem a jurisprudência tenham chegado a formular dogmaticamente qualquer construção semelhante à teoria dos deveres de proteção, parece indiscutível a possibilidade de aplicação desta teoria em nosso direito.

[...]

Enfim, parece-nos que é plenamente aplicável ao ordenamento constitucional brasileiro a teoria dos deveres jurídicos de proteção dos direitos fundamentais, a qual agrega a tais direitos – mesmo os de feição individual – uma nova dimensão prestacional. (SARMENTO, 2004, p. 167-169).

Ressalte-se que em sua conclusão a respeito deste ponto, Sarmento (2004, p. 172) menciona, ainda, a respeito da dimensão valorativa que impregna a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, quando cita que “a dimensão objetiva dos direitos fundamentais prende-se ao reconhecimento de que neles estão contidos os valores mais importantes de uma comunidade política”, o que, mais uma vez, revela a significância que os direitos fundamentais encerram dentro da ordem constitucional e jurídica vigente.

Conforme explica Gustavo Tepedino¹⁰, a existência de variadas fontes normativas não enseja a perda da unidade do ordenamento, sendo necessário o seu entrosamento, a ser operado de acordo com a Constituição, de maneira a conformar um sistema normativo (TEPEDINO, 2007, p. 314).

As explicações acima expostas buscam informar acerca do momento vivenciado pela ordem jurídica brasileira, situando a pesquisa em desenvolvimento, e a fim que se tenha em mente, especialmente, a respeito da necessidade premente de que todo o ordenamento, conforme já exposto, se coadune e se afine com as disposições constitucionais.

¹⁰ “A pluralidade de fontes normativas, pois, não pode significar perda do fundamento unitário do ordenamento, devendo sua harmonização se operar de acordo com a Constituição, que o recompõe, conferindo-lhe, assim, a natureza de sistema.” (TEPEDINO, 2007, p. 314)



Assim é que, conforme explica Gustavo Tepedino, a Constituição Federal de 1988 possui supremacia sobre as demais normas, às quais informa, a partir dos seus princípios fundamentais, no plano da hermenêutica, conforme menciona o autor:

Vale dizer, a Constituição não teria um rol de princípios fundamentais não fosse para, no plano hermenêutico, condicionar e conformar todo o tecido normativo: tanto o corpo constitucional, no mesmo plano hierárquico, bem como o inteiro ordenamento infraconstitucional, com supremacia sobre todas as demais normas jurídicas¹¹. (TEPEDINO, 2004, p. 74).

Do trecho acima exposto, percebe-se, não apenas acerca da necessidade da interpretação da totalidade do ordenamento infraconstitucional, em consonância com as normas constitucionais, mas, especialmente, a necessária observância dos princípios fundamentais, conforme acima explicitado por Tepedino (2004, p. 74). O trecho acima mencionado conduziu o autor à constatação de que o constituinte teria tido a intenção de “[...] definir uma nova ordem pública, da qual não se podem excluir as relações jurídicas privadas, que eleva ao ápice a tutela da pessoa humana, funcionalizando a atividade econômica privada aos valores existenciais e sociais ali definidos” (TEPEDINO, 2004, p. 74-75). Tal explicação, trazida por Gustavo Tepedino, se coaduna com as demais lições trazidas ao texto até o momento, inclusive no que tange à questão tutela da pessoa humana, já referida anteriormente.

No que se refere ao Direito Administrativo, em relação aos princípios¹², traga-se à contribuição de Rogério Gesta Leal:

No caso particular do Direito Administrativo, em que as relações jurídicas não se encontram necessariamente tipificadas em normas escritas e fechadas em códigos, os princípios têm uma função importantíssima no sentido de viabilizar a interpretação e aplicação das regras existentes em face da dinâmica e das competências que lhe são próprias. (LEAL, 2006, p. 108).

E mais adiante, Leal menciona ainda:

Assim é que, quando a Administração Pública estiver promovendo seus atos oficiais, cumprindo com suas atribuições normativas e políticas,¹³ ou o faz respeitando e perseguindo os ditames constitucionais

¹¹ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.

¹² Este trecho encontra-se na obra “Estado, Administração Pública e Sociedade, novos paradigmas” no subtítulo: “Princípios constitucionais fundantes do estado administrador no Brasil”, de autoria de Rogério Gesta Leal. (LEAL, 2006, p. 105 – 111)

¹³ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.



insertos nos Princípios Fundamentais, ou corre o risco de cometer inconstitucionalidades por omissão ou ação. (LEAL, 2006, p. 110).

Passadas estas primeiras considerações, no sentido de demonstrar alguns aspectos da Constituição Federal de 1988, e, tendo a pesquisa transcorrido com base nos ensinamentos da doutrina cima apontada, segue-se o presente estudo com a passagem ao próximo tópico, que será dedicado ao estudo da “solidariedade”. Buscar-se-á, primeiramente, verificar do que trata o tema em proposta, bem como sua relação com o Direito, abordando, assim, a respeito de uma possível aplicabilidade jurídica.

3 SOLIDARIEDADE: UMA PERSPECTIVA JURÍDICA

Na sequência do estudo pretende-se pesquisar a respeito da “solidariedade” prevista no art. 3º, I da Constituição Federal de 1988¹⁴. A Constituição Federal, conforme se depreende da leitura de seu texto¹⁵ consagra já em seus primeiros artigos (1º ao 4º), o que chama de “Princípios Fundamentais”. A respeito dos princípios¹⁶, mencione-se a explicação de Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos quanto ao seu conteúdo, normalmente valorativo ou finalístico, conforme as palavras dos próprios autores:

Quanto ao *conteúdo*, destacam-se os princípios como normas que identificam valores a serem preservados ou fins a serem alcançados. Trazem em si, normalmente, um conteúdo axiológico ou uma decisão política. (BARROSO; BARCELLOS, 2006, p. 340, grifo do autor).

Mais adiante, os autores Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos retornam a abordar os princípios, mencionando que “princípios contêm, normalmente, uma maior carga valorativa, um fundamento ético, uma decisão política relevante, e indicam uma determinada direção a seguir.” (BARROSO; BARCELLOS, 2006, p. 342).

Verifica-se, assim, em consonância com o texto constitucional, que um dos objetivos da República Federativa do Brasil, se consubstancia na “*construção de uma sociedade, livre justa e solidária*”, conforme expresso no título que trata dos “Princípios Fundamentais” (MORAES, [200?], p. 2).

¹⁴ Conforme disposto na Constituição Federal de 1988: “[...] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]”

¹⁵ Constituição Federal de 1988, artigo 1º à 4º.

¹⁶ Os autores abordam a respeito, no texto titulado “O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro”, no subtítulo “III. Princípios e regras, ainda uma vez “Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos (2006, p. 337 - 344).



Pois bem, verificada localização da “solidariedade”, dentro do título dedicado aos princípios fundamentais, recorra-se às explicações de Alenilton da Silva Cardoso, a fim de se delinear as primeiras noções acerca da “solidariedade”. Conforme explica Cardoso “[...] a nova ordem jurídica exige do respectivo intérprete a compreensão de que o direito, antes de ser força, equivale a uma técnica de ordenação social, fixada a partir da noção de justo¹⁷”. O autor explica¹⁸, ainda, a respeito da necessidade de que o sistema positivo vincule-se aos problemas sociais de maneira a levar as condutas individuais a atuar favoravelmente à solidariedade. (CARDOSO, 2010, p. 93).

Muito afinada com o estudo em desenvolvimento, são as lições de Cardoso no subtítulo chamado “A afirmação egoística do ‘eu’ e o direito de solidariedade” (2010, p. 103 – 106) no qual o autor aborda acerca da constatação de um certo individualismo marcante dos dias atuais, bem como menciona, também, a respeito do comportamento calcado na solidariedade, conforme seguem as explicações do próprio autor:

É terrível constatar que nos dias de hoje, o sofrimento do outro nada representa para a consciência da grande maioria dos seres humanos. Reduzida a um mero incômodo visual, a miséria se banalizou ao ponto de afastar o ser humano de ser humano, tirando-lhe a consciência social que nos primórdios motivou a criação da sociedade. (CARDOSO, 2010, p. 104).

[...]

E mais adiante, o autor segue mencionando:

Nota-se, na conjuntura social dos nossos tempos, que um círculo vicioso está estabelecido, e por isso, todos, absolutamente todos os membros da sociedade, sofrem pela insegurança e pela falta de paz de espírito. Nessa toada, é somente a partir do reconhecimento dos direitos do próximo que o ser humano poderá fazer da sociedade um ambiente propício à justiça e à segurança, e para tanto, o comportamento de solidariedade é o caminho mais adequado. (CARDOSO, 2010, p. 104-105).

¹⁷ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.

¹⁸ Conforme as palavras do próprio autor: “Consequentemente, o de que mais se precisa no preparo do sistema positivo é vinculá-lo aos problemas da sociedade, compreendendo-lhe o papel de induzir comportamentos individuais em prol da solidariedade. A dignidade da pessoa humana, e não outro, é o epicentro do projeto solidarista, inscrito exatamente nos princípios constitucionais fundamentais, que começa ser realizado não somente por meio de normas que indiretamente afrontam tais desigualdades, mas agora, também, mediante a destinação de recursos especificamente para tal fim.” (CARDOSO, 2010, p. 93).



Mas, afinal, em quê consiste a solidariedade sob o viés jurídico? Maria Celina Bodin de Moraes ([200?], p. 08), aborda diversas facetas relacionadas ao termo “solidariedade”, mencionando que “fato social, virtude, vício, pragmatismo e norma jurídica são os diferentes significados do termo”, o que revela a multiplicidade de significâncias encerradas pelo termo.

Porém, para a presente pesquisa, interessa que se alcance o significado jurídico do termo. De acordo com o entendimento demonstrado por Maria Celina Bodin de Moraes¹⁹, o princípio da solidariedade estaria voltado à construção da existência digna a todos, ausente de exclusão e de marginalidade. (MORAES, [200?], p. 08).

Maria Celina Bodin de Moraes menciona a respeito de algumas áreas do Direito que sofreram a influência do princípio da solidariedade, momento no qual a autora aborda acerca do direito de propriedade, que na ótica solidarista passa a observar os limites dos interesses “extraproprietários²⁰” e também a observar a sua função social; o contrato que também deve observar a sua função social, bem como buscar um equilíbrio entre as partes contratantes; no direito de família, a igualdade entre os cônjuges e, também, a igualdade entre os filhos, entre outras alterações que ocorreram e outros exemplos mais, mencionados pela autora. (MORAES, [200?], p. 10 - 13).

No sentido de complementar a explicação em torno do princípio da solidariedade, traga-se um dos exemplos mencionados por Maria Celina Bodin de Moraes, no sentido de demonstrar a respeito da aplicação prática do princípio em comento, pelo judiciário brasileiro. Primeiramente a autora menciona que anteriormente à Constituição Federal de 1988, o termo “solidariedade”, somente era utilizado no sentido obrigacional, porém, ainda segundo a autora, contemporaneamente o Superior Tribunal Federal estaria entendendo a solidariedade a partir do ponto de vista de um dever juridicamente exigível de respeito coletivo, objetivando o benefício social como um. A autora segue mencionando como exemplo da aplicação, pela Corte, do princípio em comento o seguinte caso²¹:

¹⁹ Conforme a autora: “Do ponto de vista jurídico, como mencionado, a solidariedade está contida no princípio geral instituído pela Constituição de 1988 para que, através dele, se alcance o objetivo da ‘igual dignidade social’. O princípio constitucional da solidariedade identifica-se, assim, com o conjunto de instrumentos voltados para garantir uma existência digna, comum a todos, em uma sociedade que se desenvolva com o livre e justa, sem excluídos ou marginalizados.” (MORAES, [200?], p. 08)

²⁰ Conforme o termo utilizado pela própria autora. (MORAES, [200?], <<http://www.idcivil.com.br/pdf/biblioteca9.pdf>>, p. 10)

²¹ Outro exemplo de aplicação do princípio da solidariedade, mencionado por Maria Celina Bodin de Moraes é o que segue: “Em outra situação, ligada à noção de solidariedade financeira como um dos princípios da seguridade social, o STF considerou inconstitucional artigo da Constituição fluminense que facultava ao servidor público que não tivesse cônjuge, companheiro ou dependente, legar pensão por morte a beneficiários de sua indicação – exorbitando o rol de beneficiários indicado o art. 201, V da Constituição Federal. Entre os argumentos invocados para rechaçar tal



Um exemplo de aplicação, pela corte, do princípio da solidariedade foi a desapropriação de um imóvel rural no pantanal Mato-Grossense, alçada na imposição, derivada da função social como limite interno ao direito do proprietário, de utilização adequada dos recursos naturais e preservação da natureza local. Ao examinar o caso, o STF considerou o dever de respeito à integridade do meio-ambiente (ar. 255, CF/88) como um “típico direito de terceira geração”, que consagra o princípio da solidariedade e constitui *um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos*.²² (MORAES, [200?], p. 13 – 14, grifo do autor).

Desta forma, verifica-se, a partir de todo o acima exposto, que a Constituição Federal prevê, a partir do princípio da solidariedade, a exigência de uma postura que considere o coletivo, o benefício social, conforme acima explicado por Maria Celina Bodin de Moraes. Anteriormente, quando da referência às explicações de Cardoso, verificou-se, também, a respeito da falácia do comportamento individualista, que, a partir das explicações aqui trazidas, pôde-se delinear uma primeira ideia a respeito do princípio da solidariedade bem como a respeito do alcance que este princípio possui dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Traga-se, por fim, uma pertinente explicação de Rogério Gesta Leal a respeito dos poderes estatais, que em capítulo titulado “Os Princípios Fundamentais da Administração Pública no Brasil: uma releitura necessária”, no subtítulo “Princípios constitucionais fundantes do estado administrador no Brasil”, menciona:

Em outras palavras, é da competência dos poderes estatais instituídos (e não só deles), em seus andares institucionais, perseguir incondicionadamente a manutenção da soberania nacional, a potencialização da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, visando: **à construção de uma Sociedade livre justa e solidária**; a dar garantias ao desenvolvimento nacional; a erradicar a pobreza e a marginalização [...] (LEAL, 2006, p. 110, grifo nosso).

Passadas todas estas abordagens, chega-se ao momento da análise da chamada “corrupção”, de forma que seja possível verificar, a partir de todo o exposto, a respeito de tal prática e da sua afinidade ou não, com o princípio da solidariedade no âmbito da constitucionalização do direito.

hipótese sustentou-se que essa *absoluta liberdade de estabelecer, de instituir um beneficiário ... vai além do próprio conceito de previdência social do servidor, aproximando-se da noção civilística da sucessão hereditária, não consentânea com a inspiração da Carta Federal*. [...]” (MORAES, [200?], p. 14, grifo do autor).

²² Há a seguinte nota de rodapé da autora neste ponto do texto: STF, Tribunal Pleno, MS nº 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, j. Em 30/10/1995, Ement. vol. 01809 – 05, p. 1.155, v.u.



4 A RESPEITO DA CORRUPÇÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes mesmo de se adentrar definitivamente no estudo da corrupção, mencione-se, a fim de enriquecimento da pesquisa em desenvolvimento, alguns aspectos relacionados à administração pública brasileira. Verifica-se, a partir das lições de Rogério Gesta Leal (2006, p. 85), que, no Brasil, a administração pública não possui uma matriz comunitária, mas sim uma matriz que se volta ao âmbito privado, o que se verifica desde a época das capitanias hereditárias, conforme bem explica o autor:

Desde a fundação das capitanias hereditárias, em meados do século XVI no Brasil, as figuras feudais dos capitães-mor figuravam como os fiéis escudeiros da Corte, cuja preocupação era tão-somente a de extrair, do território do país, os maiores dividendos possíveis, tudo consoante com as disposições das Cartas de Doação e dos Forais, bem como das Ordenações do Reino, notadamente o Código Manuelino.²³

[...]

Estes aspectos demonstram bem a matriz privatista de formação do pensamento e da ação administrativa no território nacional, descurando completamente a natureza comunitária do processo de exploração dos recursos naturais e de formação do espaço urbano e rural dos núcleos habitacionais. (LEAL, 2006, p. 85).

Passada esta primeira consideração, inicie-se, neste momento, a abordagem acerca da corrupção. Primeiramente, necessário mencionar que esta, de acordo com a explicação de Rogério Gesta Leal, é um fenômeno “multisetorial”²⁴, ocorrendo tanto no âmbito público como no âmbito privado, conforme segue, nas explicações do autor:

A corrupção tem evidenciado ao longo do tempo faces multisetoriais e capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos ganhando maior notoriedade em face da difusão e redifusão midiática tradicional (jornais, televisão, rádio) e alternativa (blogs, twitters, facebook, redes sociais, etc.), não se extraindo daí, em regra, análises, diagnósticos e prognósticos mais aprofundados de suas causas e consequências. (LEAL, 2012, p. 02).

Prosseguindo com as explicações do autor, Leal menciona mais adiante que:

²³ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.

²⁴ Conforme a expressão utilizada pelo autor. (LEAL, 2012, <<http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/33957/23580>>, p. 02)



Há uma dimensão simbólica do que significa a corrupção em termos de valores democráticos que independe dos seus efeitos práticos e quantitativo-financeiros, ou mesmo os que dizem com sua consumação de benefício ou não – modalidade da tentativa, pois estão em jogo as bases normativo-principiológicas fundantes das relações sociais e da confiança nas instituições representativas – públicas e privadas.²⁵ (LEAL, 2012, p. 05).

Ressalte-se que, muito embora, conforme mencionado por Rogério Gesta Leal, a corrupção possa se revelar também no âmbito privado²⁶, a pesquisa, ora em desenvolvimento, pretende se restringir a abordar o aspecto da corrupção praticada no âmbito da administração pública.

A respeito de uma conceituação do termo “corrupção”, mencione-se, também, as lições de Fernando Filgueiras (2006, p. 02), que defende a essencialidade da construção de uma teoria política em torno da corrupção, como uma abordagem sistêmica²⁷ tanto do conceito quanto da prática corruptiva (FILGUEIRAS, 2006, p. 25). Filgueiras menciona, ainda, que o conceito de corrupção deva ser dilatado no plano moral e dos seus processos sociais, necessários para a compreensão da abrangência, do sentido e das práticas da corrupção²⁸. (FILGUEIRAS, 2006, p.26)

Pelo acima exposto, verifica-se a respeito da complexidade do fenômeno em estudo, bem como da complexidade em se estabelecer um conceito unívoco a respeito do significado que se encontra inserido no termo “corrupção”. Ainda neste sentido, traz-se ao estudo a explicação de Márcia Noll Barboza que menciona:

Logo, a corrupção pode ser definida como prática desconforme a uma função e ao correspondente dever posicional à luz do sistema normativo relevante, prática na qual se verifica a utilização da função e do poder que dela deriva em prol de interesses espúrios, assim considerados por não serem os interesses daqueles em favor de

²⁵ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.

²⁶ Com a finalidade de colaborar com o presente estudo, traga-se a explicação de Márcia Noll Barboza (2006, p. 113) que em texto no qual aborda sobre o conceito de corrupção, menciona: “Acreditamos que seja necessário, antes de examinarmos os contextos em que a corrupção se verifica, delineando uma fórmula geral que alcance inclusive a corrupção privada, mesmo que nosso foco seja a corrupção pública e que utilizemos o termo corrupção quando não adjetivado, no sentido de corrupção pública.” (BARBOZA, 2006, p. 113)

²⁷ Conforme os termos utilizados pelo próprio autor: “A construção de uma teoria política da corrupção, portanto, é essencial enquanto abordagem sistêmica do conceito e da prática da corrupção, refinando o conceito pelo modo de acordo com o qual ocorre sua absorção e sua tradução, visando a uma aplicabilidade que seja capaz de incluir o mundo periférico.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 25)

²⁸ “Com estas perspectivas especulo que o conceito de corrupção não deve ser instrumentalizado, mas alargado no plano da moralidade e de seus processos sociais, sem os quais não podemos compreender a abrangência, o sentido e suas práticas.” (FILGUEIRAS, 2006, p. 26)



quem a função foi instituída, sendo que esses interesses espúrios se materializam normalmente em vantagens econômicas, podendo ser de outra natureza. (BARBOZA, 2006, p. 115).

Por fim, de modo a encerrar a abordagem da corrupção, necessário trazer ao estudo a abordagem relacionada às implicações que podem advir da prática da corrupção. Por certo que não se pretende aqui abordar pormenorizadamente todos os aspectos que as práticas corruptivas encerram, mas, apenas, demonstrar alguns efeitos que tais práticas podem vir a revelar, a fim de esclarecer e enriquecer a pesquisa ora realizada. Neste sentido, são suficientemente esclarecedoras as lições trazidas por Rogério Gesta Leal (2012, p. 19 - 20), que explica:

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipofuncionária (sic) material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas. (LEAL, 2012, p. 19-20).

Diante do trecho acima transcrito, e conforme mencionado por Leal, a corrupção pode, por vezes, privilegiar certos grupos ou certos indivíduos, o que confirma a hipótese inicial a respeito de tal característica da corrupção.

Superada a abordagem de alguns aspectos iniciais da temática da corrupção, a pesquisa proposta encontra seu fim. Vislumbrou-se, primeiramente, alguns aspectos do ordenamento jurídico pátrio a partir do estudo da Constituição Federal e da constitucionalização do Direito. Desta forma a pesquisa encaminhou-se ao encontro do princípio da solidariedade, que teve seus aspectos iniciais abordados. Concluiu-se a presente abordagem, trazendo-se a explicação de Alenilton da Silva Cardoso a respeito da noção de “bem comum”, que seria uma das razões do princípio da solidariedade, anteriormente abordado, conforme as explicações do autor:

Por diversas vezes, falamos nesta obra que uma das razões fundantes do princípio da solidariedade é o desejo dos homens pelo bem-comum.



[...]

Realiza-se o bem comum numa sociedade quando o povo vive humanamente. Isto é, pode desenvolver normalmente suas faculdades naturais e exercer as virtudes humanas, de forma que os integrantes do grupo social tenham fortemente arraigados em si a noção de que as relações sociais somente serão satisfatórias se o homem respeitar o outro com quem ele se relaciona.²⁹ (CARDOSO, 2010, p. 142 - 143).

A lição acima trazida por Alenilton da Silva Cardoso vem no sentido de enriquecer a abordagem aqui proposta, ao passo que revela ainda mais esclarecimentos a respeito do princípio da solidariedade, que teve sua abordagem ao longo do texto.

Por todo o exposto, buscou-se traçar um panorama em torno da corrupção de forma que se possibilitasse uma ideia inicial a respeito desta prática. Assim, a pesquisa aqui realizada encontrou seu fim, proporcionando, a partir das exposições realizadas e da pesquisa doutrinária referenciada, a conclusão que segue.

5 CONCLUSÃO

A partir de todo o acima exposto, verifica-se que a dignidade da pessoa humana é a figura central da Constituição Federal de 1988, de modo que todo o ordenamento, em se tratando, conforme verificado, de um todo formado pela totalidade das jurídicas, deve se orientar no mesmo sentido da Carta Magna, ou seja, de modo a também observar a figura da pessoa humana.

Ainda em torno da Constituição Federal, verificou-se, também, a respeito da constitucionalização do direito, de forma que se demonstrou que as normas constitucionais não podem ser desprezadas pela normativa infraconstitucional, bem como se pode observar que ao Estado cabe não apenas a abstenção da violação dos direitos fundamentais, mas, também, a proteção destes mesmos direitos.

A respeito da solidariedade, observou-se que, do ponto de vista jurídico, esta pressupõe a atenção ao âmbito social como os exemplos trazidos ao texto demonstraram, de forma que variados âmbitos do direito sofreram alterações no sentido, por exemplo, de atender à sua função social, como forma de observância do princípio calcado no art. 3º, I da Constituição Federal. No que tange à observância da solidariedade, sob o viés jurídico, verificou-se tratar-se de um princípio a ser observado, também, pela Administração Pública.

Por fim, delineados os contornos acerca da temática da “corrupção”, observou-se que, como resultado de tal prática, por vezes, se observa o prejuízo daqueles que mais necessitam, como as lições trazidas ao texto, a partir da obra de Rogério Gesta

²⁹ Há uma nota de rodapé do autor neste ponto do texto original.



Leal, possibilitaram verificar. Como no caso dos hospitais, conforme acima transcrito, resta claro o prejuízo ao interesse público, em prol do benefício de uma minoria (corrupta).

Desta forma, conclui-se que a prática da corrupção revela a adoção de uma conduta contrária àquela que se coaduna com o princípio da solidariedade, constitucionalmente previsto, posto que a observância deste princípio pressupõe a atenção ao coletivo, ao benefício da sociedade, em sentido oposto ao que a prática da corrupção pressupõe, qual seja, o benefício de um ou de poucos. Assim, a Administração Pública, sujeita que está aos ditames constitucionais, a fim de que observe a tais ditames, deve atender, necessariamente, ao objetivo fundamental da República disposto na Constituição Federal em seu art. 3º, I, de maneira que condutas contrárias a tal objetivo, como a corrupção, de acordo com o entendimento aqui demonstrado, devem ser amplamente combatidas e evitadas. Não se defende, aqui, a inexistência, ainda, de outros fundamentos jurídicos para embasar o combate a tais práticas, mas apenas demonstrar que, já da análise dos primeiros artigos da Constituição Federal, pode-se observar a respeito da necessidade do combate a práticas notadamente individualistas como se verifica no caso da corrupção.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Márcia Noll. O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o papel do Ministério Público no Brasil. In: ALBUQUERQUE, Mário Pimentel; MEDEIROS, Humberto Jacques de; BARBOZA, Márcia Noll (Org.). *O papel do Ministério Público no combate à corrupção. O combate à corrupção no mundo contemporâneo e o Papel do Ministério Público no Brasil*. Brasília: [s.n], 2006.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARDOSO, Alenilton da Silva. *O Princípio da solidariedade: o paradigma ético do direito contemporâneo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. *A corrupção na política, perspectivas teóricas e metodológicas*. 2006. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>. Acesso em: 14 jul.2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade, novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos Filosóficos-Políticos do Fenômeno da Corrupção: considerações preliminares. In: *Cadernos de Pós- Graduação em Direito da UFRGS*. 1.n. 7.v. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/>



view/33957/23580>. Acesso em: 14 jul. 2013.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *O princípio da solidariedade*. Artigo objeto de estudo no grupo de pesquisas “Intersecções Jurídicas entre Público e Privado”. Texto escrito especialmente para integrar o volume comemorativo do 60º Aniversário do Departamento de Direito da PUC – Rio. Disponível em: <<http://www.idcivil.com.br/pdf/biblioteca9.pdf>>, [200?]. Acesso em 17 set. 2012.

MORAES, Maria Celina Bodin de. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

REIS, Jorge Renato dos. A Constitucionalização do direito privado e o novo código civil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 3. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. ver. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais. In: _____. *Direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

_____. Daniel. Ubiquidade Constitucional: Os Dois Lados da Moeda. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coord.). *A constitucionalização do direito, fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

TEPEDINO, Gustavo.. Normas Constitucionais e Direito Civil na Construção Unitária do Ordenamento. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coord.). *A constitucionalização do direito, fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

TEPEDINO, Gustavo. Direitos Humanos e Relações Jurídicas Privadas. In: _____. *Temas de Direito Civil*. 3. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.



DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DE LICITAÇÕES PÚBLICAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS AOS DIREITOS HUMANOS

Rafael Bueno da Rosa Moreira¹

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos atos corriqueiros da vida em sociedade é costumeiro observar cidadãos brasileiros ou estrangeiros corromper-se. Basta analisar as relações sociais diárias, que se exemplificam diversos casos onde, pessoas ou instituições, não observam a previsão legal, a moral, a ética e os bons costumes, como se passará a expor: desrespeito à fila de idosos, deficientes e gestantes; desrespeito à ordem de chegada em comércios; desrespeito ao limite de espera nos bancos, embora haja sucessivos superávits financeiros das instituições que atuam neste ramo no Brasil; venda de vagas e de gabaritos em concursos públicos; desvio de crédito que tem por finalidade a aquisição de medicamentos para pacientes com câncer; desvio de crédito destinado para a aquisição de merenda escolar; superfaturamento de obras essenciais, dentre outros.

Em uma análise mais aprofundada, fica evidenciado que até mesmo o ato costumeiro de pais oferecerem aos seus filhos presentes em troca do “favor de não chorar” ou da “obrigação de aprovação das disciplinas escolares”, ou seja, uma forma caseira de corromper crianças, contribui culturalmente para a corrupção.

A corrupção encontra-se instalada até mesmo em altos escalões governamentais, observada nas suspeitas de corrupção dos ministros exonerados pelo governo Dilma.

Muitos desses atos decorrem de problemas educacionais, éticos e morais, conseqüentes da cultura nacional. Alguns são oriundos, principalmente, da tendência à “malandragem” pessoal, que parte da população nacional cultua como uma tendência positiva de ser. De fato, estes problemas acabam contribuindo, sensivelmente, para termos uma sociedade que tende a aceitar atos corruptivos econômicos ou não, decorrentes da política ou das relações sociais.

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (GRUPECA/UNISC) e do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social (UNISC), Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera/UNIDERP, Professor do Curso de Graduação da Universidade da Região da Campanha – URCAMP/Alegrete e Bagé. Endereço eletrônico: rafaelbmoreira2@yahoo.com.br.



As licitações públicas são procedimentos cobiçados pelos indivíduos que desejam se beneficiar em prejuízo da coletividade e dos direitos e garantias fundamentais do ser humano. Anualmente, muitos destes procedimentos administrativos são afetados por atos corruptivos que se caracterizam como improbidades administrativas. Assim, se buscará expor no decorrer do presente artigo as improbidades administrativas decorrentes de processos licitatórios e suas consequências aos direitos humanos.

2 OS DIREITOS HUMANOS AFETADOS POR ATOS CORRUPTIVOS

A ideia de benefício pessoal no exercício da administração pública por parte dos gestores tem origem portuguesa, pois os gestores portugueses buscaram no Brasil aumentar as riquezas pessoais, prática culturalmente aceita em Portugal e trazida para o Brasil, colônia de exploração portuguesa, como exposto a seguir: “A cultura brasileira assumiu os contornos migrados do Estado Patrimonial Português, já se observou, atingido por um persistente desvio de rumo, que o deixou à margem dos movimentos que envolviam os principais países da Europa”.²

O Brasil surgia como uma grande “fonte de riquezas a ser explorada”, uma colônia onde o desenvolvimento era irrelevante para a Metrópole, conforme se pode constatar no exposto por Dwight Cerqueira Ronzani³:

A vocação predatória se afirmou entre nós. Nenhum pacto político existiu com as populações que se dispersaram ao longo do território. O Estado Patrimonial não se ocupou de conferir ao Brasil qualquer padrão mais estável de ordem pública, qualquer modelo de ocupação racional da terra, qualquer forma de valorização da expressão da vontade do brasileiro, que formou-se como povo rude, inculto e alheio aos hábitos de disciplina e respeito à ordem legal.

Mesmo com a vinda da família real para o Brasil e com a Proclamação da República, as raízes corruptivas permaneceram no cenário nacional, se consolidando uma cultura de benefício de quem está no poder, que vige até os dias atuais, pois não são poucos os casos de benefício próprio em prejuízo do ente público, de nepotismo, de tráfico de influências e de outras práticas imorais, que deveriam ser condenadas.⁴

Os atos corruptivos que ocorrem na gestão pública brasileira foram consequência, primeiramente, de um fator cultural, pois nossa gestão pública se baseou em um modelo nada eficaz herdado de Portugal, conforme o exposto por Leal⁵:

² RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, Improbidade Administrativa e Poder Público no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Q. 8, n. 10, p. 69-71, jun. 2007.

³ Idem, p. 71-72.

⁴ Idem, p. 72-74.

⁵ LEAL, Rogério Gesta. A Corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes



[...] com leis confusas, morosidade e ineficiência das estruturas administrativas estatais, justaposição de funções e competências institucionais, acumulação de cargos e abuso de autoridade dos servidores públicos, inexistência de um sistema jurídico operoso, havendo ainda confusão extrema entre espaço público e privado – ou melhor dizendo, ocorrendo verdadeira possessão do espaço público pelo privado

As situações corruptivas possuíam, inicialmente, aceitação e tolerância na relação Brasil-Portugal. No decorrer da história nacional, desde a Era Vargas, diversos foram os casos de políticos brasileiros que tiveram que enfrentar acusações pessoais de corrupção, como foram os casos de Juscelino Kubitschek, Janio Quadros e de João Goulart. Durante a ditadura pós 31 de março de 1964, o combate à corrupção era uma das justificativas para manter o regime militar, entretanto este regime também teve problemas com a corrupção como registra o “Relatório Saraiva, envolvendo Delfim Neto: no governo Ernesto Geisel”. Já no Brasil pós-autoritarismo, os casos de corrupção se acentuaram, e a apropriação de recursos públicos por interesses privados foram aumentando no decorrer dos anos, como nos seguintes casos de corrupção: “o Escândalo da Merenda, Caso Vasp, Escândalo do Ministério das Comunicações, Caso Celso Daniel, Escândalo do Propinoduto, Máfia do Lixo, Caso Renan Calheiros”, e muitos outros⁶.

Leal, no que tange à participação popular nos procedimentos públicos, deu ênfase à Ação Popular, prevista no inciso LXXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, que visa autorizar a participação de qualquer cidadão na propositura de ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público. O autor destaca, também, o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal, em sua parte final que diz: “onde ao cidadão cabe o poder fiscalizador da gestão dos negócios públicos e coletivos”. Portanto, a Ação Popular é um mecanismo que pode ser utilizado pela sociedade e possui respaldo constitucional, mas não tem tido efetividade, conforme provado na pesquisa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que concluiu que foram intentadas, no período de 2005 a 2009, somente 37 (trinta e sete) ações populares versando sobre as mais diversas matérias⁷.

A corrupção encontra-se instalada nas mais diversas entidades das esferas pública e privada. Rogério Gesta Leal descreveu a possibilidade de ocorrência da corrupção nas relações sociais e institucionais, entre o setor público e o setor privado, podendo o corrompido fazer parte do serviço público ou se corromper em atos que

do estado e da sociedade civil. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC, p. 9.

⁶ Idem, p. 9-12.

⁷ Idem, p. 14-17.



são estritamente privados. O autor defende que a corrupção, ainda, pode ser decorrente de atos que tenham cunho econômico, como por exemplo, em um suborno, ou atos que não possuem uma motivação econômica, como nas situações de plágio acadêmico. Assim, não há a necessidade da existência de um valor econômico nos prejuízos decorrentes da corrupção, bastando tão somente à violação de um direito para que haja um benefício próprio ou de outrem. Interessante o exemplo exposto que fala da doação, por parte de uma lancheria, de um hambúrguer a um policial sem a intenção de corrompê-lo, como ato de mera cortesia, e a doação de vários hambúrgueres ao mesmo policial, ou a vários policiais, com a intenção de aumento de segurança do estabelecimento. Nesse caso se pôde observar a importância da interpretação do ato para verificar se há corrupção, pois os dois atos são parecidos, mas têm intuitos diferentes.⁸

Leal defende que direitos humanos e direitos fundamentais são afetados pela corrupção, pois segundo ele⁹:

Quando há corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipofuncionamento material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Neste sentido, com a corrupção o desenvolvimento do Estado vai sendo afetado, e os indivíduos deste são os mais afetados em pressupostos básicos. Há também uma diferença no atendimento destes pressupostos, pois alguns dos cidadãos, por possuírem certa influência, têm tratamento público diferenciado frente às suas necessidades, não havendo a isonomia necessária para o atendimento público.

Na sociedade em geral, indivíduos se corrompem pelo interesse econômico, afetando direitos e garantias fundamentais. Para parte considerável da sociedade nacional, o interesse econômico é o fator que tem maior importância, pois para aumentar a

⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Fundamentos Filosóficos e Políticos do Fenômeno da Corrupção: considerações preliminares*. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC.

⁹ Ibidem.



rentabilidade, muitas vezes, são omitidos direitos humanos e garantias fundamentais de cidadãos. Em uma análise preliminar, podemos afirmar que o incêndio ocorrido na boate “KISS” em Santa Maria – RS, que ocasionou a morte de centenas de pessoas, teve como causa indireta atos corruptivos decorrentes do interesse econômico dos proprietários daquele estabelecimento. Estes se sobressaíram aos direitos e garantias fundamentais que deveriam ser garantidos às pessoas que frequentavam o estabelecimento, assim como aos empregados que trabalhavam naquela noite, pois havia superlotação, além de haver indícios de que alvarás e laudos tenham sido facilitados.

Outro exemplo, onde fica claro que devido aos interesses econômicos foram prejudicadas garantias fundamentais de um ser humano, aconteceu quando foram fornecidos documentos de identidade falsos para pessoas menores de dezoito anos atuarem na prostituição, conforme segue¹⁰:

No bar, holandeses, italianos, argentinos, coreanos e franceses espreitavam a morena de 14 anos, que chamaremos de Alice. Quem não estava na mesa passava e dava cerveja e licor de menta à garota, recém chegada do interior de Pernambuco, além de tirar uma casquinha pública, apertando os seus seios ou coxas expostas. Era a atração da noite. A chamada “carne fresca” do pedaço.

Havia o boato de que seria virgem, uma estratégia de exploradores da prostituição infanto-juvenil. Mas não era. Havia sido estuprada aos 12 anos pelo tio, o que fez abandonar a família e pôr o pé em uma rotina que considerava sem volta. Fazia de seis a oito programas rápidos por noite e madrugada no verão, a alta temporada. Começou em Recife, passou por Juazeiro (BA) e estava em Maceió havia uma semana. Só dormia com o sol alto, embriagada.

Na mesa fazia dupla com Mônica, de 15 anos, já protegida por documentos falsos. Tinha talão de cheque, cartão de crédito, tudo com o nome falso. Oficialmente, sua idade era 23 anos. Em uma mesa próxima, Carmem fazia planos para “legalizar” a situação de Alice. Pior: “legalizar” o turismo sexual.

No artigo denominado “Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos” Leal disserta, primeiramente, sobre a necessidade de lidar com o fenômeno da corrupção através de uma Democracia mais participativa e deliberativa, com um efetivo envolvimento da Sociedade Civil como protagonista da gestão pública, visando diminuir a existência de privilégios privados e particulares que não condizem com a necessidade pública, seria uma participação além da fronteira burocrática do Estado.¹¹

¹⁰ CIPOLA, Ari. *O Trabalho infantil*. São Paulo: Publifolha, 2001, p. 63.

¹¹ LEAL, Rogério Gesta. *Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, consequências e tratamentos*. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração



Leal explica que a burocracia estatal pode estar a serviço das ações corruptivas, conforme assevera¹²:

Mesmo quando há crescimento econômico a despeito da corrupção que com ele convive, os custos e distorções que esta opera no funcionamento do mercado são violentos, isto porque a burocracia estatal a serviço das ações corruptivas gestam os recursos públicos de forma temerária, sem racionalização comprometida com a eficiência social, a fim de criar meios de retroalimentação da corrupção (super faturamento de obras, contratos e obrigações, dispensas de procedimentos formais para o gasto público, inchaço do orçamento com demandas meramente fictícias para os fins de criar mecanismos de manipulação e desvio de verbas, etc.), dificultando, por vezes, o exercício do controle social, jurídico e político destes comportamentos.

Quanto aos direitos humanos e fundamentais que não são garantidos pelo Estado aos seus cidadãos devido à incidência da corrupção, o autor em questão expõe que há dois fatores que determinam se práticas individuais corruptivas violam os Direitos Humanos ou Fundamentais, o primeiro é “[...] identificar quais ações ou omissões são exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos [...]”, e o segundo é “[...] a prática corruptiva precisa ser analisada no contexto dos objetos e conteúdos dos Direitos Humanos ou Fundamentais envolvidos, verificando se ela afeta tais conteúdos de forma direta ou indireta, e se o Estado falha em dar conta de sua obrigação de protegê-los, respeitá-los e efetivá-los”. Para o autor não há dúvidas que a corrupção esteja diretamente ligada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, pois “[...] quando os atos corruptivos são utilizados como forma de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente (eis que, neste exemplo, outros expedientes podem ser atrasados ou deixados de lado)”. O autor cita, no âmbito do comércio mundial, casos de pagamento de propina para importação ilegal de resíduos tóxicos, o que afeta Direitos Fundamentais difusos envolvendo o meio ambiente e a saúde, indiretamente, pois tal conduta potencializou os riscos de danos a estes. Cita, também, os problemas decorrentes da administração da justiça que, muitas vezes, acabam privilegiando uns em prejuízo de outros, em relação a prazos ou administração processual, violando o sistema, e por consequência, as presunções de veracidade, imparcialidade, independência e confiança nas instituições. Expõe, ainda, os problemas de corrupção na política, problemas estes que afetam a Democracia, como a compra de votos, financiamentos irregulares de

Pública, ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC, p. 3-5.

¹² Idem, p. 17.



campanha e troca de favores ou privilégios. Além, é claro, dos prejuízos aos direitos à saúde e à educação, pois a corrupção impede que sejam efetuados melhores investimentos nestas. Portanto, devido aos motivos acima citados e a muitos outros, há a necessidade do Estado atuar de forma ativa no combate à corrupção, sob pena do ente público ser conivente com os corruptores.¹³

Larissa Ramina aborda se o Direito ao Desenvolvimento pode ser considerado um Direito Humano. Segundo ela¹⁴:

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desenvolvimento é um processo abrangente direcionado à realização plena de todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais, é um direito humano inalienável e uma parte integrante destas liberdades fundamentais. Este enfoque de desenvolvimento coloca o ser humano no centro, no âmago da questão, e o vislumbra como o meio e o fim do desenvolvimento.

Desta forma, se pode concluir que “[...] as Nações Unidas concedem ao direito ao desenvolvimento o status de direito humano, e seus instrumentos relativos aos direitos humanos criam obrigações legais para os países que são partes dos mesmos”. Desta forma, se pode frisar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, são instrumentos internacionais que ratificaram que o direito ao desenvolvimento é um direito humano e, por consequência, a corrupção é um crime que vai ao encontro destes direitos.¹⁵

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na Constituição Federal do Brasil, a improbidade administrativa foi disciplinada por meio do parágrafo 4º, do artigo 37, que aduz que: “§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, dispositivo que foi incorporado na Lei 8429/92, Lei Geral da Improbidade Administrativa, sendo por ela regulamentado.

A presente lei previu como condutas proibidas, conforme disposto nos artigos 9º, 10º e 11º, respectivamente, os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário ou que atentam contra os princípios

¹³ Idem, p. 17-27.

¹⁴ RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 125.

¹⁵ Idem, p. 125-131.



da administração pública. Já o artigo 12¹⁶ trata das penas para os casos de improbidade. Do artigo 1º ao artigo 3º o legislador tipificou os sujeitos que estão abrangidos pela lei da improbidade administrativa. E o artigo 4º impõe a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, pelo agente público no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Se tratando da má gestão pública, Fábio Medina Osório analisou que a desonestidade funcional dos homens públicos é “[...] uma das piores facetas da má gestão pública”, estando “[...] conectada à degradação moral de agentes do Estado”. Segundo o autor, “assim como a podridão moral do homem público, a corrupção pública tem um caráter universal e global”, porém “[...] os conceitos de corrupção pública não nos indicam elementos universais e seguros, nem mesmo à luz de um unitário ponto de vista e segundo idênticos critérios”. A corrupção pública não abarca todos os atos de desonestidade funcional de servidores públicos ou cidadãos e, por este motivo, “a expressão ‘corrupção’, nesse terreno, ficaria demasiada estreita para cobrir um fenômeno tão largo quanto aquele relativo às desonestidades funcionais dos homens públicos [...]”. Osório, ainda, expôs que “a ineficiência funcional é uma outra faceta básica e decisiva da má gestão pública”, e ela tem que ser muito bem observada quanto à possibilidade de falha não intencional, pois há que se verificar mais profundamente o erro, avaliando “[...] se foi respeitada a margem humana de falibilidade funcional, dentro daquilo que se pode designar como erro juridicamente tolerável”, sendo necessário haver uma margem tolerável de ineficiência.¹⁷

¹⁶ 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.

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 50-62.



Quanto aos sujeitos da improbidade administrativa, pode-se destacar que não são todos os agentes que praticarem toda e qualquer ilegalidade que incorrem na falta de probidade administrativa, pois Osório assevera¹⁸:

Atua com falta de probidade o agente gravemente desonesto ou intoleravelmente incompetente, incapaz de administrar a coisa pública ou de exercer suas competências funcionais. A valoração da ilicitude inerente ao ato de uma falta de probidade administrativa é o elemento fundamental no processo de reconhecimento do dever.

No que tange à legalidade, à moralidade e à probidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro expôs que¹⁹:

[...] a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei.

Os fundamentos do princípio da legalidade, na administração pública, se baseiam no dever da Administração Pública de não fazer nada além do que a lei determina, diferentemente dos casos particulares, onde se pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Juntamente com o dever público de legalidade, no campo da improbidade administrativa é necessário o embasamento nos deveres complementares à legalidade, para que possa ser realizada a imputação da improbidade administrativa.

A lealdade institucional, prevista no art. 11, caput, da LGIA, expressa a honra do funcionário na função pública, a “ideia de confiança” da sociedade com quem está exercendo a função pública. Osório relata que²⁰:

As relações da lealdade com a moralidade administrativa são de espécie e gênero. A lealdade traduz uma dimensão axiológica da moralidade administrativa. Sempre que os agentes desprezem normas de moral administrativa, estarão indicando possível violação do dever de lealdade institucional, cuja observância significa não só atenção à legalidade, como dever fundamental, mas também a outros princípios que norteiam a Administração Pública...

¹⁸ Idem, p. 111.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 745-746.

²⁰ OSÓRIO, op. cit., p. 122.



Importante salientar, também, que “a deslealdade institucional resta aberta tanto às condutas dolosas quanto às culposas”, que “na deslealdade, sempre haverá dolo ou culpa, embora nem sempre, obrigatoriamente, improbidade, porque ainda será possível alguma causa excludente da tipicidade, formatada por etapas progressivas de ilicitude”, e que “a relação gradual, portanto, é a seguinte: legalidade administrativa, moralidade administrativa, dever de lealdade institucional e improbidade administrativa”, sendo que para configurar a improbidade administrativa é necessário que haja ilegalidade, imoralidade e deslealdade. O desleal, portanto, é o desonesto e o ineficiente.²¹

Se tratando da honestidade administrativa, Osório explicou que²²:

O dever de honestidade é um dos vetores básicos de probidade administrativa, compondo-se de elementos que integram os conceitos de legalidade, moralidade e lealdade institucionais. A desonestidade ímproba passa, necessariamente, pela vulneração de normas legais, morais (administrativamente consideradas) e de lealdade institucional. É certo, no entanto, que a honestidade é um conceito que transcende o direito e, por isso, suscita enormes perplexidades, ao mesmo tempo em que desempenha funções específicas e concentradas no embasamento dos ilícitos mais graves no campo da improbidade.

O autor afirma que “toda improbidade dolosa há de partir de uma ideia ou noção de desonestidade funcional”, pois a desonestidade é fundamental para a ocorrência da improbidade. Para a configuração da desonestidade existem alguns elementos necessários, que se passa a expor: 1º - “Atuar honestamente significa atuar em obediência às leis e demais normas jurídicas que regem o setor público”; 2º - “A intenção do agente de descumprimento de normas jurídicas”; 3º “As normas devem ser valoradas sob uma perspectiva muito intensa, como normas de alta importância social”. Assim, para que haja desonestidade profissional ou funcional, que é diferente da desonestidade moral (inerente a pessoas com vícios morais), têm que ser preenchidos todos os requisitos acima citados.²³

Já se tratando da imparcialidade administrativa, modalidade que, embora parecida, é distinta do dever de honestidade, é importante destacar que: “[...] a impessoalidade é a exigência de que o administrador, o agente público, não marque sua atividade administrativa pela perseguição de fins particulares, motivações egoístas, ambições pessoais que se sobreponham ao interesse público”. A exigência da impessoalidade está contemplada na Lei Geral de Improbidade Administrativa, como base

²¹ Idem, p. 122-126.

²² Idem, p. 126.

²³ Idem, p. 126-136.



da probidade, e encontra-se, também, disposta no artigo 37, caput da Constituição Federal, podendo concluir que os agentes públicos devem atuar de modo imparcial e impessoal, representando os interesses públicos e jamais os interesses pessoais.²⁴

A eficiência administrativa, prevista no caput do artigo 37 da Constituição Federal, que diferentemente da honestidade, dirige-se, principalmente, à repressão de atos culposos. Segundo Osório²⁵:

A eficiência, aqui, ao englobar a eficácia, traduz exigências funcionais concretas aos agentes públicos, relacionado-se não apenas com a legitimidade de seus gastos, mas com a economicidade dos resultados, a qualidade do agir administrativo, o comprometimento com metas e solução de problemas.

Portanto, no decorrer do presente capítulo se observou, resumidamente, os requisitos para a configuração da improbidade administrativa, que se encontram, principalmente, dispostos na Lei Geral de Improbidade Administrativa.

4 DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

O artigo 37, inciso XXI, previu a obrigatoriedade do processo licitatório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações na administração pública:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O referido dispositivo foi regulamentado pela lei 8666/93 – Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. Nos termos do artigo 2º do referido dispositivo, uma licitação é um procedimento administrativo realizado pela Administração Pública para possibilitar a celebração de contratos, que possuirão obrigações recíprocas, com entes privados²⁶, conforme condições previamente determinadas. Os referidos

²⁴ Idem, p. 136-142.

²⁵ Idem, p. 142.

²⁶ Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos



contratos poderão ser de prestação de serviços, de aquisição de bens, de locação, de alienação, de permissão, de locação e de cessão de uso.

Celso Antonio Bandeira de Mello definiu licitação conforme segue²⁷:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os princípios que regem a Licitação Pública são²⁸:

Princípio da Igualdade, Princípio da Legalidade, Princípio da Impessoalidade, Princípio da Moralidade e da Probidade, Princípio da Publicidade, Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, Princípio do Julgamento Objetivo, Princípio da Adjudicação Compulsória e Princípio da Ampla Defesa.

A lei que regula as normas para licitação e contratos da Administração Pública, prima pela isonomia dos proponentes para garantir a proposta mais vantajosa para administração pública²⁹. A presente lei, em seu artigo 22³⁰, dispôs sobre as modalidades de licitação que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Já a lei 10520/02 institui uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, que pode ser realizada por meio eletrônico.

Além destas modalidades, existe a possibilidade de dispensa de licitação e de inexigibilidade, em algumas hipóteses, conforme o disposto nos artigos 24 e 25 da

ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

²⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 483.

²⁸ Di Pietro, *op. cit.* p. 328-337.

²⁹ Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

³⁰ Art. 22 - São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão.



Lei 8666/93, respectivamente. No caso do artigo 24³¹, cabe destacar que os seus incisos I e II permitem a dispensa de licitação até o valor de R\$ 15.000,00 para serviços ou obras de engenharia, e de R\$ 8.000,00 para os demais serviços ou obras, desde que não haja o fracionamento da despesa. Aqui há uma dificuldade para a interpretação do artigo, pois a letra da lei não é clara, e o limite disposto acima poderia ser por compra, ou por mês, ou por ano, ou por subitem (material de consumo de expediente, de limpeza, material permanente de computação, etc...), cabendo interpretações distintas pelos diversos órgãos da Administração Pública.

O ato de fraudar licitação possui tipificação penal, conforme artigo 90, da lei 8666/93, que dispõe que: “Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”, o referido artigo tem como pena: “detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa”.

Posteriormente ao processo licitatório, a dispensa de licitação ou a inexigibilidade ocorre à contratação do fornecedor habilitado que propôs a melhor proposta para a administração pública. A partir deste momento começam as fases da despesa, que, conforme Lei 4320/1964³², são: empenho, liquidação e pagamento. O empenho, a primeira fase da despesa, é o ato que destina determinado crédito orçamentário para a execução da despesa decorrente do processo licitatório, da dispensa de licitação ou da inexigibilidade. Conforme o artigo 61, da lei em tela³³, no momento da realização do empenho é gerada uma “nota de empenho” que nada mais é do que uma garantia daquela obrigação para o fornecedor. Após a realização do empenho, o fornecedor terá a obrigação de prestar o serviço ou de fornecer o material previamente empenhado, para cumprir com a segunda fase da despesa que é denominada de liquidação. A lei, em questão, dispõe sobre o cumprimento de tal estágio da despesa no inciso III, do parágrafo 2º, do artigo 63³⁴. Somente após a realização das duas

³¹ Art. 24 - É dispensável a licitação: I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

³² Lei que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal

³³ Art. 61 - Para cada empenho será extraído um documento denominado “nota de empenho” que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

³⁴ Art. 63 - A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.



primeiras fases será autorizado o pagamento da respectiva despesa pelos agentes administrativos responsáveis (ordenador de despesas e encarregado do setor financeiro), que será realizado por meio de “ordem de pagamento”, conforme artigo 64 da respectiva lei³⁵.

Nas diversas fases da licitação, algumas exploradas no presente capítulo, poderão surgir atos de improbidade administrativa por parte dos agentes públicos. No caso da modalidade convite, já foram verificados casos onde várias empresas se combinam com o agente público, para que uma destas, agindo em conluio, obtenha, com a manipulação necessária, êxito em determinado processo licitatório, dificultando o caráter competitivo do procedimento e causando prejuízo para a administração pública. Neste caso fica verificada a conduta ímproba do agente administrativo e do representante das empresas, que também será parte do ato de improbidade administrativa, conforme artigo 3º, da Lei 8429/92³⁶, pois, provavelmente, ambos violaram o disposto nos artigos 9º, 10º e 11º da respectiva legislação. Exemplo deste caso foi mostrado pelo programa de televisão Fantástico da Rede Globo do Brasil, onde o repórter se fez passar por agente administrativo de um hospital do Rio de Janeiro e recebeu diversas propostas de propina e de suborno para fraudar a licitação.³⁷

No caso de dispensa de licitação a probabilidade de haver corrupção está mais presente, pois há a possibilidade de dispensa até os valores expostos no artigo 24 da lei em questão, havendo uma maior liberdade para contratar, podendo o agente agir em conluio com determinada empresa para contratar o fornecimento de um determinado bem ou serviço, em prejuízo da administração pública.

Acima, também, foram demonstrados como são efetuados os estágios da despesa, fases onde é comum se verificar práticas que importem para o enriquecimento ilícito de agentes públicos e de terceiros, causem prejuízo ao erário público e atentem contra os princípios da administração pública. Como foi exposto, a primeira fase da despesa, após o procedimento licitatório ou a dispensa, é o empenho. Porém, os problemas ocorrem nas fases posteriores a este, ou seja, na liquidação e no pagamento. Em tese, após o empenho, se liquidará a despesa com a entrega do bem ou a realização do serviço, conforme as condições pré-estabelecidas, para, posteriormente, ser efetuado o pagamento. Na prática, muitos agentes administrativos, erroneamente, efetuam uma liquidação fictícia, sem a entrega de um bem ou a prestação de um ser-

³⁵ Art. 64 - A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

³⁶ Art. 3º - As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

³⁷ FANTÁSTICO. *Repórter se infiltra e flagra corrupção em repartição pública*. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2012/03/reporter-se-infiltra-e-flagra-corrupcao-em-reparticao-publica.html>> Acesso em: 04 jul. 2013.



viço, e realizam o pagamento, ocorrendo o que se chama de inversão dos estágios da despesa. Tal conduta pode ser realizada para não deixar a despesa entrar em restos a pagar, no final do exercício financeiro, não causando, em princípio, prejuízos ao erário e nem contribuindo para enriquecimento ilícito do agente administrativo, pois é provável que o fornecedor vá cumprir com sua obrigação, porém, atentando contra os princípios da administração pública. A referida conduta, também, pode ser fruto de um conluio entre empresa e agente administrativo, onde serão realizadas todas as fases da contratação de forma fictícia, para acordarem em relação ao numerário em benefício de ambos, causando prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e atentando contra os princípios da administração pública. Dentre outras possibilidades, tal prática poderia, ainda, ser utilizada para ter um crédito em uma determinada empresa para compra de outros produtos, sem necessidade dos procedimentos administrativos, porém tal prática contribuiria para o prejuízo do erário, pois os preços irão aumentar, não sendo os mesmos contratados, e atentaria contra os princípios da administração pública.

Portanto, diversas são as ocasiões onde em um procedimento administrativo o agente administrativo realiza condutas consideradas ímprobas, conforme a Lei 8429/92, sendo que em muitas destas são prejudicados direitos humanos e garantias fundamentais da pessoa humana.

Como controle interno contra atos corruptivos se destaca que o Exército Brasileiro exerce interessante atividade de controladoria por meio das chamadas Inspeções de Contabilidade e Finanças do Exército de cada região do país, ligadas à Secretaria de Economia e Finanças do Exército. Tais entidades são especializadas em procedimentos administrativos, dando suporte para todas as unidades gestoras de sua região, primando sempre por um eficiente assessoramento, realizando treinamento e acompanhamento das contas. A cada ano, equipes da inspeção realizam inspeções em todas as unidades gestoras de sua região, verificando as contas de forma presencial e inibindo práticas ímprobas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da presente investigação se observou que diversos dos direitos humanos e das garantias fundamentais individuais são prejudicados quando da ocorrência de atos de improbidades administrativas decorrentes de procedimentos licitatórios inidôneos.

Dos procedimentos licitatórios se elencou diversas práticas utilizadas para benefício pessoal em prejuízo do bem público, que são possibilitadas devido a falhas nos processos administrativos de contratação de entidades privadas.



Por fim, Ronzani³⁸ salienta que o caminho que ele crê ser correto para a mudança da atual realidade seja a educação, conforme assevera: “O caminho é o da educação que privilegie a formação e a consolidação do caráter da criança, do adolescente e do jovem”. Neste sentido, “Será uma renovação de valores preparando os novos adultos para o devotamento à liberdade responsável, sempre conjugado com o respeito à dignidade da pessoa humana e o exercício de uma cidadania ativa”. Concluindo que:

Abrem-se para a contemporaneidade horizontes promissores, a partir, sobretudo, da inarredável premissa de que pela efetiva punição do ato ímprobo resgata-se a ideia de que vale a pena ser decente e que é dever do agente público atuar dentro das fronteiras da moralidade e da probidade administrativa, para que as gerações vindouras aprendam e acreditem que a honestidade de propósitos e de atitudes não é uma mera abstração, mas uma exigência para todo cidadão, a fim de que se construa, sob o pálio da democracia, uma sociedade em que valha a pena viver.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 jul. 2013.

_____. *Lei 4320*. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 07 jul. 2013.

_____. *Lei 8429*. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 06 jul. 2013.

_____. *Lei 8666*. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 08 jul. 2013.

CIPOLA, Ari. *O Trabalho infantil*. São Paulo: Publifolha, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FANTÁSTICO. *Repórter se infiltra e flagra corrupção em repartição pública*. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2012/03/reporter-se-infiltra-e-flagra-corrupcao-em-reparticao-publica.html>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *A corrupção como problema institucional: o impacto no âmbito dos poderes do estado e da sociedade civil*. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC.

_____. *Fundamentos filosóficos e políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares*. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública,

³⁸ RONZANI, Dwight Cerqueira. *op. cit.* p. 85-87.



ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC.

_____. *Os descaminhos da corrupção e seus impactos sociais e institucionais: causas, conseqüências e tratamentos*. Apostila da Disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, ministrada no Programa de Pós- Graduação em Direito – Mestrado da UNISC.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, a. 8, n. 10, jun. 2007.



CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NA SOCIEDADE E O POSSÍVEL REFLEXO NO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cleize Carmelinda Kohls¹
Mônia Clarissa Hennig Leal²

1 INTRODUÇÃO

A corrupção e a improbidade administrativa, quando presentes em uma sociedade, acabam por trazer repercussões em grande escala, pois seus efeitos interferem na concretização de direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente. O Poder Judiciário, por sua vez, depara-se com demandas que envolvem ambas as questões, e, muitas vezes, precisa adotar uma posição mais ativa, para resguardar ou fazer concretizar esses direitos.

Ocorre que, quando não se tem de forma clara e tranquila o processo de surgimento ou os próprios conceitos de determinados problemas, como é o caso da corrupção e da improbidade administrativa, torna-se mais difícil perceber essas implicações na vida individual de cada ser humano. Talvez por isso, que grande parte da opinião pública não é reflexiva, mas sim midiática, e, em razão disso, tudo o que é transmitido é absorvido e recebido como verdadeiro.

Nesta perspectiva, torna-se pertinente o estudo em questão, como forma de buscar maiores informações sobre essa problemática. Assim, busca-se entender o processo histórico da corrupção e da improbidade administrativa no contexto brasileiro, identificando também seus conceitos, as legislações aplicáveis, para, ao final, entender os reflexos que condutas corruptas e ímprobas podem causar na sociedade, e a possibilidade de refletirem no controle jurisdicional de políticas públicas.

¹ Mestranda em Direito, na linha de pesquisa de Constitucionalismo Contemporâneo, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). cleize.adv@terra.com.br

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), onde leciona as disciplinas de Jurisdição Constitucional e de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, respectivamente. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado e financiado pelo CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Pós-Doutora em Direito pela Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, Alemanha. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), com pesquisa realizada junto à Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, na Alemanha. Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil; Email: moniah@unisc.br



2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA CORRUPÇÃO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A corrupção, na visão de Garcia e Alves (2006, p.173), está penetrada na história com previsão expressa desde as escrituras sagradas, bem como consubstanciada nas preocupações das antigas legislações. E, segundo os mencionados autores, isso é perceptível com o disposto na Lei das XII Tábuas, que declarava pena capital ao juiz que recebesse dinheiro ou valores.

Os referidos autores prosseguem discorrendo sobre o assunto, abordando às previsões romanas de 149 a.C.:

Em conformidade com o prescrito por esta lei, aprovada através de plebiscito, os juízes corruptos seriam compelidos, em ação ajuizada pelos Provincianos, a ressarcir os danos causados ao erário, sendo dispensado idêntico tratamento à corrupção e à concussão, as quais eram conhecidas pelo nome comum de *Crimen Repentundarum*, estando os incursos, em ambos os casos, obrigados a restituir o que haviam recebido, o que justifica a denominação atribuída aos ilícitos. (GARCIA; ALVES, 2006. p.174).

Trata-se de norma que previa penalidade para os juízes corruptos, e destaca-se entre elas a obrigação de restituir aquilo que haviam recebido indevidamente, uma penalidade que até nos dias atuais torna-se adequada e necessária.

E, assim, segue a história da improbidade pelo mundo, tida neste contexto como sinônimo de corrupção, passando por importantes marcos, e atingindo o Brasil desde a época da colonização, conforme pertinente análise de Rita Tourinho:

O Brasil, como se sabe, foi um país colonizado por portugueses, povo de tipo aventureiro, com uma “concepção espaçosa” do mundo, que valorizava o gasto de energia e esforços somente quando dirigidos a uma recompensa imediata, ou melhor, valorizava-se a riqueza acumulada às custas do trabalho de outrem, principalmente de estrangeiros. (TOURINHO, 2009, p.143).

A colonização portuguesa no Brasil teve peculiaridades e características propícias para a corrupção. Ronzani (2007, p. 70) afirma que os parâmetros colonizatórios eram tão baixos e frouxos, a ética e a lei eram tão ignoradas que o Padre Antonio Vieira em célebre pregação, voltando-se contra os monarcas comparava-os ao comum dos ladrões, dizendo-os “ladrões, incentivadores de ladrões”. Tratava-se, pois, de uma denúncia da forma como era tratada a liberdade e da natureza aventureira dos povos.



Inegavelmente, conforme defendido por diversos doutrinadores e pesquisadores da história brasileira, a colonização, especialmente pela forma como se deu, fomentou ou incitou essas atitudes, hoje tidas como corruptas ou ímprobas. Ainda, para o referido autor:

Administração com tal objetivo era divorciada de qualquer sentido socio-político mais consistente; nenhum outro padrão organizatório senão o basicamente necessário ao cumprimento daquela missão. Inexistia um poder público enraizado, preocupado com o desenvolvimento. (RONZANI, 2007, p. 71).

Assim, conforme as considerações de Ronzani, ficaria claro que a forma pela qual se desdobrou a dominação portuguesa gerou uma série de práticas administrativas lesivas aos interesses da coletividade e voltadas para um poder central, pois era centralizadora e despojada da intenção de forjar qualquer pacto político, além de ser aderida à opção patrimonialista. Nesse sentido, o desinteresse com o coletivo fez com que surgissem problemas sociais, políticos e econômicos que se tornaram crônicos e ainda mais incontrolláveis, tendo em vista a legislação frouxa e manipulada (RONZANI, 2007, p. 72).

Com a análise histórica das formas de governo, percebe-se que tanto no período colonial, imperial e republicano ficava demonstrada a presença de antivalores na vida social e política da nacionalidade, e este pode ter sido um fator importante para a forma com que hoje é tratado o interesse público.

Conforme narram Garcia e Alves (2006, p. 177- 178), no âmbito nacional, a Constituição de 1824, em seu art. 99, previa a irresponsabilidade do Imperador. Mas previa, em seus artigos 133, 134 e 135, que seriam responsáveis os Ministros de Estado por qualquer dissipação de bens públicos, por perda, suborno ou concussão, ainda que agissem por ordem do Imperador (LEAL, 2013, p. 28).

Porém, todas as Constituições Republicanas consagraram a responsabilidade do Chefe de Estado por infração à probidade da Administração. E, relativamente às normas infraconstitucionais, o Decreto-Lei nº 3.240 de 1941 já previa a possibilidade de sequestro de bens de pessoas indiciadas por prática de crimes funcionais e abuso de autoridade.

Em 1950 foi editada a lei 1.079, que definiu os crimes de responsabilidade e regulou o respectivo processo de julgamento (LEAL, 2013, p. 28). Após, foi editada a Lei nº 3.164/57, que regulamentou o texto da Constituição então vigente. Sobre o mencionado diploma legal Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre que:



Para dar cumprimento ao dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 3.164/57 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha), que sujeitava também a sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego ou entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido. As medidas eram decretadas no juízo cível, sendo o processo promovido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer pessoa do povo. (DI PIETRO, 2009, p.806).

Conforme as informações trazidas pela autora, a iniciativa para promover a ação para responsabilização do agente que cometesse atos por influência do cargo, função ou emprego, já era atribuída ao Ministério Público ou qualquer pessoa do povo. Ainda, no ano seguinte à promulgação da Lei supracitada, a Lei nº 3.502/58 regulamentou o sequestro de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função. O ponto importante da referida norma, conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves é que:

Diversamente do diploma anterior, a Lei Bilac Pinto melhor sistematizou a matéria, tendo esclarecido o alcance da expressão “servidor público” para fins de identificação do sujeito ativo dos atos que importavam em enriquecimento ilícito (art. 1º), elencando, em *numerus apertus*, os casos de enriquecimento ilícito (art. 2º e 4º), havendo inúmeras semelhanças com os atos atualmente previstos no art. 9º da Lei nº 8.429/92 e equiparando o enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público (art. 4º). (GARCIA; ALVES, 2006, p. 181).

Esse esclarecimento é pertinente, pois é preciso delimitar de forma segura quem pode ser sujeito ativo destes atos de enriquecimento ilícito, pois uma forma de defesa seria a de sustentar que o sujeito não se enquadraria como servidor público.

Ainda, nesta breve coleta histórica, cabe lembrar a campanha de Jânio Quadros na sucessão de JK (eleições de 1960), a qual foi pautada, dentre outros temas, pela questão da corrupção, adotando o candidato como instrumento figurativo o uso de uma vassoura, enquanto símbolo do compromisso de varrer do Estado a corrupção e seus artífices (LEAL, 2012, p.10).

Já, na Constituição de 1967, estabeleceu-se que lei iria dispor sobre perdimento de bens, em razão de prejuízo ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. Porém, nenhuma outra lei foi promulgada, apenas o Ato Institucional nº 5 estabeleceu que o Presidente da República poderia decretar o confisco de bens de quem tivesse enriquecido ilicitamente por ser agente público.



Outro importante diploma legal que tratava sobre o tema é a Lei nº 4.717/65, pois disciplinou as hipóteses de cabimento e a forma de utilização da ação popular para anulação ou declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público.

Finalmente, a Carta Constitucional de 1988 trouxe previsão expressa, em seu art. 37, §4º, que lei iria dispor sobre a gradação das sanções ali previstas³. E, para regulamentar o texto constitucional, foi criada a Lei nº 8.429/92, que tem o propósito de dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

A mencionada lei surge a partir da mensagem nº 406/91 do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, a qual foi encaminhada à Câmara dos Deputados. Nesse momento histórico, o Brasil passava por escândalos de corrupção, e após ter sancionado a referida lei, o próprio presidente foi apontado nos esquemas de corrupção. Diante disso, muitos movimentos buscavam o *impeachment* do presidente, que acabou renunciando ao mandato.

3 CONCEITUAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE ATOS DE IMPROBIDADE E DE CORRUPÇÃO

Após essa breve abordagem histórica, é oportuna a análise da conceituação, bem como os casos em que será configurada a corrupção e a improbidade administrativa. E para tanto, começa-se abordando os conceitos trazidos por Clarissa Ramina, que faz uma abordagem sobre dois importantes instrumentos de combate à corrupção tratados no texto “A ação Internacional contra a Corrupção”.

Na Convenção Penal sobre a Corrupção tem-se que:

A corrupção compreende as comissões ocultas e quaisquer outros atos que envolvem pessoas investidas de função pública ou privadas que violaram os deveres decorrentes de sua qualidade de funcionário público, empregado privado, agente independente ou qualquer outra relação deste gênero, com vistas a obter vantagens ilícitas de qualquer natureza, para benefício próprio ou de outrem. (RAMINA, 2008, p. 89-92).

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.



Já na Convenção Civil sobre a Corrupção a definição é a de que

o fato de solicitar, oferecer ou aceitar, direta ou indiretamente, uma comissão ilícita, ou qualquer outra vantagem indevida, ou a promessa de tal vantagem indevida, que afeta o exercício normal de uma função ou o comportamento esperado do beneficiário da comissão ilícita, ou da vantagem indevida ou da promessa de tal vantagem indevida. (RAMINA, 2008, p. 89-95).

Percebe-se que as referidas definições são abrangentes e envolvem diversas ações praticadas com a finalidade de obtenção de vantagens indevidas, ações estas que podem ser praticadas por funcionário, empregado, agente, seja ele público ou privado. São atos que contrariam a moralidade administrativa, e que, por tal razão, contrariam o interesse público.

Por sua vez, probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, ela consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os deveres ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”. Seria, então, a improbidade administrativa, conforme José Afonso da Silva, uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (SILVA, 2001, p. 653).

Já para Marino Pazzaglini Filho a improbidade administrativa seria mais que singela atuação desconforme com a letra fria da lei, pois não seria sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade e má-fé. (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p 19).

Aqui é importante dizer que, conforme Osório (2011, p. 80), moralidade administrativa é algo mais específico e funcionalmente distinto que a moralidade dos homens públicos. E, toda improbidade deriva de uma imoralidade administrativa, mas nem toda a imoralidade constitui uma improbidade administrativa.

Assim, conclui-se que será ímproba a ação realizada com motivação imoral, com ofensa aos padrões socialmente aceitos como corretos, quando o agente os faz com má-fé, para gerar algum tipo de benefício pessoal e/ou prejuízo à coletividade, bem como quando não observa os parâmetros trazidos pela Constituição e que devem ser norteadores de sua atuação.

A improbidade administrativa pode ser entendida como uma patologia jurídica que requer valorações dos intérpretes no universo do direito administrativo. Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa pode ser vista como um fenômeno ético normativo que, no plano jurídico, tem que alcançar os fenômenos da corrupção pú-



blica, grave desonestidade funcional e grave ineficiência funcional, no marco da má gestão pública, consubstanciadas por atos ilegais eticamente (des) valorados, numa linha coerente com sua formação histórica e sua funcionalidade potencialmente útil na atualidade (OSÓRIO, 2011, p. 120).

E, para Di Pietro (2009, p.813) a improbidade administrativa diferencia-se de ilegalidade, bem como da má gestão, pois, para que seja caracterizada a conduta ímproba, é necessária a presença de elemento subjetivo, ou seja, dolo ou culpa. Di Pietro completa ainda que:

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento. (DI PIETRO, 2009, p. 823).

Completando o pensamento da referida autora, encontra-se importante esclarecimento trazido por Celso Spitzcovsky (2009, p. 22), onde diz que a configuração de atos de improbidade depende da caracterização de dolo, e que seria admitindo uma relativização na modalidade culposa tão-somente para as hipóteses relacionadas no art. 10 causadoras de danos ao Erário.

No Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Teori Albino Zavascki, em seu voto nos Embargos de Divergência, em RESP nº 479.812 – SP⁴, ponderou que “o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configure as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10”.

Desta forma, presentes os elementos acima mencionados, três são as espécies de atos que importam improbidade administrativa, estabelecidos pela Lei nº 8.429/92, sendo eles os que causam enriquecimento lícito (art.9º), prejuízo ao erário (art. 10), e os que ferem os princípios da administração pública (art. 11).

A primeira categoria diz respeito aos atos relativos a auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida por ser um agente público, positivada no art. 9º,

⁴ Na ocasião, o Ministro embasou sua sustentação com os seguintes precedentes: REsp 805080/SP, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 06/08/2009; REsp 804052/MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 18/11/2008; REsp 842428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21/05/2007; REsp 1.054.843/SP, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23/03/2009.



da Lei nº 8.429/92⁵. Nesse diapasão, sobre esta categoria de ato de improbidade administrativa, Mariano Pazzaglini Filho, discorrendo sobre sua configuração, aduz que:

Configura-se esse tipo de improbidade administrativa quando o agente público (político, autônomo, servidor público ou particular em colaboração com o Poder Público) aufere dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo do cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública (direta ou indireta, incluindo a fundacional) dos entes da Federação e dos poderes do Estado, inclusive em empresas incorporadas ao patrimônio público, em entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. E também em entidades privadas de interesse público que recebem ou manejam verbas públicas. (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p.58-59).

O mencionado autor faz referência à ação dolosa do agente, embora o artigo 9º, da Lei nº 8.429/92, não traga expressamente este termo, pois assim é o entendimento de parte da doutrina e jurisprudência. Além disso, para a configuração desta categoria de improbidade, Marino Pazzaglini Filho (2006, p. 59) entende que são requisitos mínimos para sua caracterização o recebimento de vantagem econômica indevida, que decorra do comportamento ilegal do agente público, quando este tiver ciência da ilicitude da vantagem, e que haja conexão entre o exercício funcional abusivo do agente público e a vantagem indevida por ele alcançada.

Por outro lado, a segunda categoria, mencionada no art.10 do diploma legal em comento⁶, corresponde aos atos que importam prejuízo ao erário. E, conforme o mencionado artigo, será configurada a conduta ímproba quando o agente por ação ou omissão ensejar perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens públicos. Mariano Pazzaglini Filho, abordando esta modalidade de improbidade, entende que:

Assim, pode tipificar improbidade lesiva ao erário, a conduta ilegal do agente público, ativa ou omissiva, coadjuvada pela má-fé (dolosa ou culposa), no exercício de função pública (mandato, cargo, função, emprego, ou atividade), que causa prejuízo financeiro efetivo

⁵ 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: [...]

⁶ 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: [...]



ao patrimônio público (perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens ou haveres públicos). (PAZZAGLINI FILHO, 2006, p.77).

Nesse sentido, denota-se que esta categoria de improbidade diz respeito ao zelo que os agentes públicos devem dispor com relação aos bens públicos, a fim de evitar prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito de terceiros que se beneficiam com a conduta. Prudente, pois, observar a ressalva feita por José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 1023): “O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, como suas dotações e recursos, como outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público.” De acordo com as ponderações do mencionado autor, o prejuízo ao erário atinge todos os bens e valores que compõem o patrimônio público, pois, neste caso, a expressão “erário” teria abrangência maior que dotações e recursos.

Já a última categoria, abordada no artigo 11, da Lei nº 8.429/92⁷, traz a previsão de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública. De acordo com o artigo referido, esta modalidade de improbidade ocorre quando por ação ou omissão o agente viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, menciona os princípios que deverão ser observados pela Administração Pública, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, reiterando os princípios elencados no artigo supramencionado, o art. 4º, da Lei nº 8.429/92, dispõe que “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”

Ressalta-se que este artigo é extremamente abrangente, e, com a prática de ato ímprobo correspondente aos artigos 9º e 10º, inevitavelmente o agente acaba infringindo algum dos princípios da Administração Pública. A respeito do artigo, Eurico Bitencourt Neto leciona que:

Em suma, para configurar-se atentado a princípio jurídico, aqui, em particular, os que se dirigem à Administração Pública, é necessário conduta – ação ou omissão – do agente público. A intenção não atenta contra o Direito, neste caso. De um lado, o resultado é o que de fato importa; de outro, os meios e resultados avultam no julgamento da conduta, na medida em que, como já dito, os princípios não são

⁷ 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: [...]



âmbitos inteiramente apartados, relacionam-se entre si, podendo-se dizer que a violação de um deles configura, ainda que de modo indireto, a ofensa a todos eles, na medida em que formam o elemento vital do sistema jurídico. (BITENCOURT NETO, 2005, p 121).

Conforme o autor, devido à importância no ordenamento jurídico pátrio dos princípios, a ofensa a um deles acaba atingindo aos demais, de maneira que estão inter-relacionados, devendo sua observância ser tanto no resultado da conduta como nos meios em que o agente utilizou para atingi-lo.

4 AS REPERCUSSÕES DO PROBLEMA DA CORRUPÇÃO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA SOCIEDADE E NO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a análise dos aspectos históricos e conceituais dos institutos da corrupção e da improbidade administrativa, questiona-se sobre o papel do poder judiciário nesse contexto, ou seja, em uma sociedade e governo impregnados de casos de corrupção e improbidade administrativa⁸. Inicialmente, para Rogério Gesta Leal (2013, p. 19), para os fins de determinar se práticas individuais corruptivas violam Direitos Humanos, é indispensável identificar quais ações ou omissões são exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos, razão pela qual o claro entendimento dos objetos e conteúdos destes Direitos é necessário à delimitação das responsabilidades estatais.

Desta forma, somente será possível entender a interferência da corrupção nos Direitos Humanos, na medida em que se saiba identificar o papel do Estado relativamente a estes direitos. E, conforme estrutura organizacional dos poderes, compete ao Poder Executivo a adoção de políticas públicas com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal, sendo que o art. 2º estabelece a tripartição de poderes⁹.

Porém, cotidianamente demandas chegam ao poder judiciário, e o art. 5º, inciso XXXV, do mesmo diploma legal, estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Ocorre que o poder judiciário atua de forma importante na repressão e punição dos agentes que cometem atos de corrupção aplicando os instrumentos legais dis-

⁸ Consideração feita em razão dos diversos casos divulgados diariamente na imprensa sobre escândalos e ações que caracterizam condutas corruptas e/ou ímprobas, bem como pela divulgação de dados estatísticos apontando a presença da corrupção e improbidades nos mais diversos setores do governo e sociedade.

⁹ Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



poníveis (Código Penal, Lei de improbidade administrativa, Lei de responsabilidade, etc). Mas, também possui um papel relevante, e cada vez mais frequente, na apreciação de pleitos judiciais sobre a ausência ou má prestação de políticas públicas de concretização de direitos sociais e fundamentais constitucionalmente previstos.

José Afonso da Silva (2011, p. 45) afirma que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. Desta forma, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assumiu atributos de uma Constituição dirigente e compromissária, implantou um novo paradigma, o Estado Democrático de Direito, com uma carga alta de conteúdo de direitos sociais, redirecionando a própria função do Direito e da justiça constitucional.

A realidade é que, pelas características assumidas pela Constituição, a própria função do Direito e da Justiça tiveram mudanças, pois precisam acompanhar a nova leitura dos direitos e garantias previstos. Mas, também, o Poder Executivo, que precisa colocar em prática, aquilo que lhe compete, para fins de concretizar o que está positivado.

As políticas públicas assumem um papel de instrumento concretizador daquilo que foi positivado na Constituição. Leal (2006, p. 58) sustenta que qualquer política pública no Brasil tem como função nuclear a de servir como esfera de intermediação entre o sistema jurídico constitucional (e infraconstitucional) e o mundo da vida Republicano, Democrático e Social que se pretende instituir no país.

Ainda, para Leal (2013, p.17) os cenários de corrupção geram efeitos imediatos sobre vários setores da vida civil, fundamentalmente nos produtivos (industriais e empresariais), eis que eles reduzem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, fomentando atuações clandestinas e irregulares por parte dos atores da produção, o que gera o incremento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos laborais e sociais que isto acarreta. Estes cenários ainda impactariam de forma violenta os Direitos Humanos e Fundamentais.

Nesse contexto, enquanto instituição política, a principal competência da função jurisdicional é controlar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos produzidos pelo Legislativo ou pelo Executivo, e, também, como guardião da Constituição, espera-se que controle o exercício do poder pelas instâncias do Estado, de forma a assegurar a vontade do Poder Constituinte (MACHADO, 2012, p. 77).

Nessa perspectiva, encontramos alguns pontos importantes para o debate: a atuação responsável do Poder Judiciário; o argumento da reserva do possível; e a utilização adequada dos recursos públicos pelo Poder Executivo.



Destarte, Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 382) menciona que não há como desconsiderar o problema da prudente e responsável autolimitação do Poder Judiciário, em sintonia com a sua legitimação para atuar, de modo pró-ativo, no controle dos atos do poder público em prol da efetivação dos direitos fundamentais.

Ainda, para o autor acima referido, esta atuação não poderá descuidar de questões como o combate à corrupção, o desperdício das verbas públicas, a racionalidade do sistema tributário e a destinação dos recursos orçamentários, a cruzada contra a sonegação e a informatização da economia, entre outros tantos problemas correlatos, que, caso não devida e urgentemente equacionados, seguirão impedindo um nível, pelo menos razoável, de efetividade dos direitos fundamentais.

Desta forma, conforme Rogério Gesta Leal (2013, p. 19), a prática corruptiva precisa ser analisada no contexto dos objetivos e conteúdos dos Direitos Humanos ou Fundamentais envolvidos, verificando se ela afeta tais conteúdos de forma direta ou indireta, e se o Estado falha em dar conta de sua obrigação de protegê-los, respeitá-los e efetivá-los. Segundo Leal (2013, p. 19), não haveria dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, especialmente quando os atos corruptivos são utilizados como forma de violação do sistema como um todo.

Porém, o argumento utilizado pela Administração Pública, quando da judicialização de demandas inerentes às políticas públicas, gira em torno do princípio da reserva do possível. No Brasil, a administração pública argumenta não dispor de verbas para a implementação das políticas públicas necessárias para concretizar os direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente.

Sobre o tema, Fabiana Okchstein Kelbert refere que:

Esses custos públicos são provenientes da arrecadação conduzida pelo Estado Fiscal, o que ocorre por meio de tributos. Assim, é a arrecadação de verbas pelos entes estatais que torna viável a concretização dos direitos fundamentais. No caso brasileiro, o financiamento e a promoção dos direitos sociais ocorrem por meio de tributos diversos, destacando-se neste contexto a figura das contribuições sociais, para as quais a Constituição Federal prevê finalidades específicas [...]. (KELBERT, 2011, p. 66).

Sabe-se que o Estado recolhe os tributos e os deve utilizá-los para o benefício do povo. A autora, acima citada, argumenta, ainda que, a satisfação de um direito pleiteado judicialmente poderá esgotar a capacidade orçamentária do ente estatal demandado, de forma que não será mais possível prestar outros direitos fundamentais (p. 68). E isso efetivamente seria um problema, mas o debate não pode se restringir a isso, pois, para tanto, ter-se-ia que considerar que todos os administradores



são responsáveis e que não há casos de corrupção e de improbidade administrativa envolvendo verbas públicas.

Por fim, Leal (2006, p.64) comentando a ADPF 45, com o objetivo de avaliar as possibilidades materiais e processuais do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil, conclui que:

Frente a isto, é crível que se reconheça a todos os Poderes instituídos, inclusive ao Judiciário, a competência e o dever institucional de se comprometerem com o que tenho exposto, protegendo quem efetivamente detém e última instância a soberania do poder (o povo), não por desvio ou excesso ideológico de crença política, mas pautado pela obrigação de garantir a ordem republicana e democrática de desenvolvimento do Brasil, sob pena de agudizar ainda mais suas crises de identidade, eficácia e legitimidade social.

Desta forma, sabendo-se que a soberania do poder é do povo, em atenção ao Estado Democrático de Direito, reconhece-se a legitimidade da atuação do Poder Judiciário para proteger cada indivíduo que compõe a nação, fato que deve ser considerado quando do controle jurisdicional de políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

Com base nas pesquisas feitas para a construção do presente trabalho, percebeu-se que tanto a corrupção como a improbidade administrativa já estavam presentes na sociedade desde os seus primórdios, e por diversos instrumentos buscou-se a positivação de normas para regular as condutas que de alguma forma contrariassem o interesse público em benefício do interesse particular.

Definir o que é a corrupção e o que é a improbidade administrativa também não é tarefa fácil, pois assumem diversas formas, e estão em constante transformação, acompanhando a evolução da sociedade. Importante é entender que ambas são derivadas de condutas reprovadas e que se tornam um problema para a sociedade, pois a presença destas mazelas acaba interferindo diretamente na implementação e concretização de direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente, pois dilapidam a condição financeira de um Estado para implementação de políticas públicas voltadas para a saúde, educação, segurança pública, etc.

Destaca-se, também, a importante e necessária atuação judicial para reprimir e punir condutas dessa natureza. Mas, da mesma forma, importante a atuação judicial, quando instigada a manifestar-se em pleitos que questionam a concretização de políticas públicas, para considerar esses fatores, como, também, geradores dessa espécie de demanda.



REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: jul. 2013.
- BRASIL. *Lei nº 8.429 de 2 de junho 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em 10 jul. 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- KELBERT, Fabiana Okchstein. *Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- LEAL, Rogério Gesta. O controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil: possibilidades materiais. In: *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. v. 5. n. 9. Montevideu, 2006.
- _____. *Fundamentos Filosófico-Políticos do Fenômeno da Corrupção*: Considerações Preliminares. In: *Cadernos de Pós-Graduação em Direito da UFRGS*. 1. n. 7. v. Porto Alegre: UFRGS, 2012.
- _____. *A deliberação pública enquanto ferramenta de enfrentamento da corrupção*. In: *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*. 2. v. 4. n. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.
- NETO, Eurico Bitencourt. *Improbidade administrativa e a violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- OSÓRIO, Fábio Medida. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- RAMINA, Clarissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.
- RONZANI, Dwight Cerqueira. *Corrupção, improbidade administrativa e poder público*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, a. VIII, n 10, jun 2007.
- SAMPAIO, José Adércio Leite et al. *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei nº*



8429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Método, 2009.

TORINHO, Rita. *Discricionariedade administrativa: ação de improbidade e controle principiológico*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.



A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Elisângela Furian Fratton¹

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema mundial e urgente para ser discutido pela sociedade visto seu caráter maligno e contagioso que afeta as mais diversas esferas do Poder Público e da Sociedade.

Sua ocorrência é frequente, tanto no setor público quanto no privado, sob o aspecto econômico e financeiro, mas há outros ângulos nos quais a corrupção precisa ser estudada e analisada para que se alargue este debate na busca de soluções concretas e eficazes a fim de combatê-la para esta e as próximas gerações.

Sabe-se que o princípio da dignidade da pessoa humana tem abrangência imperiosa em nosso ordenamento jurídico e notável vinculação com o tema proposto.

Pretende-se com o presente trabalho, demonstrar de forma breve, as faces da corrupção, suas dimensões, seus cenários e níveis de tolerância e percepção no Brasil e no mundo.

2 A CORRUPÇÃO E SUAS DIMENSÕES

Tentar esquadrihar a origem da corrupção em seus diversos cenários como humano, religioso, social, cultural, político, econômico e jurídico é um trabalho árduo que requer espaço, estudo e pesquisas mais aprofundadas.

Desde os primórdios da civilização a corrupção presencia-se no mundo e nas relações interpessoais, sociais e políticas.

Diante do atual contexto político-público e privado vivido pelo povo brasileiro, o estudo sobre a corrupção se faz imprescindível e altamente relevante, logo, é necessário tentar esclarecer o significado que a corrupção transmite por mais conteúdos indeterminados que possua essa expressão.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, vinculada a linha de pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do grupo de Pesquisa Direitos Humanos, coordenado pelo Prof. Dr. Clóvis Gorczewski. Advogada. Email: elisff@ymail.com



A corrupção, sob o ponto de vista etimológico, provém do latim *corruptus*, que significa “quebrado em pedaços” e o ato de corromper significa “tornar-se podre”, portanto é incontestável que o sentido da palavra corrupção provém da sombra, da desordem, do sujo e da fragmentação que o ato em si provoca.

O tema corrupção é complexo face suas múltiplas facetas. De um lado, tem uma conotação pública pouco fundamentada, opiniões empíricas e sensoriais do que seja corrupção abordadas pelos indivíduos diariamente. Por outro lado, a corrupção, como fenômeno, tem um apelo epistemológico científico muito grande, uma vez que não se trata exclusivamente de um só tipo de conduta de comportamento, assim como também não é causa exclusiva de um tipo de conhecimento, logo, ela advém de um resultado de inúmeras variáveis sob a perspectiva científica do seu significado.

Interessante, portanto, se delinear alguns acordos linguísticos preliminares sob pena de uma compreensão equivocada do fenômeno corrupção, pois a formatação que os juristas mais utilizam é em instrumentos normativos e no campo do direito penal, deixando de lado aspectos filosóficos, sociológicos e políticos sobre o assunto.

Diante da visão que o direito é integrante desta interdisciplinaridade os aspectos e conceitos trazidos por outros campos do conhecimento são fundamentais e úteis para um melhor esclarecimento e entendimento do tema.

No que tange à dimensão religiosa, a Bíblia, o maior livro de sabedoria e de conduta ética de todos os tempos, mesmo tendo sido escrita há milênios de anos, traz ensinamentos para a humanidade quando contempla uma série de advertências contra o fenômeno da corrupção. No campo do funcionalismo público, no livro de Lucas 3:12-13, ensina: “Chegaram também uns cobradores de impostos, para serem batizados, e lhe perguntaram: Mestre, que devemos fazer? Respondeu-lhes: Não peçais mais do que o que vos está ordenado”. No que tange ao Poder Judiciário conclama em Deuteronômio 16: 19-20: “Não torcerás a justiça, nem farás acepção de pessoas. Não tomarás subornos, pois o suborno cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos. Segue a justiça, e só a justiça, para que vivas e possuas a terra que o Senhor teu Deus te dá”. Quanto a relação de poderes estabelece o livro Miquéias 7:2-3: “Pereceu da terra o homem piedoso, e não há entre os homens um que seja reto. Todos armam ciladas para sangue; cada um caça a seu irmão com uma rede. As suas mãos fazem diligentemente o mal; o príncipe exige condenação, o juiz aceita suborno, e o grande fala da corrupção da sua alma, e assim todos eles são perturbadores.”

Sob a perspectiva científica esse tema é “pouco estudado pelos juristas, uma vez que a corrupção nunca foi objeto de vasta exploração acadêmica por parte dos profissionais do direito.



No campo filosófico se faz importante a prévia análise sobre a natureza humana, que segundo Hobbes é perversa -"Homo homini lupus" e tem uma inclinação a barbáries diante do seu semelhante, e essa natureza sem pesos nem medidas, se expande de uma forma que nem a própria razão contém.

Parece que a corrupção percorre o mesmo caminho da capacidade da natureza humana, ou seja, ambas são infinitas e podem formar relações sociais saudáveis ou doentias no seio de uma sociedade.

Mas, o homem sábio e instruído, que procura a excelência pelo conhecimento, tem o discernimento do certo e errado, do justo e do injusto, portanto, é pelo cumprimento das leis que se tenta conter a agudeza da desonestidade do homem.

E assim apregoa Montesquieu: "No estado natural, os homens nascem bem na igualdade; mas não poderiam permanecer assim: A sociedade os faz perdê-la, e eles não se tornam de novo iguais senão através das leis." (MOTA, 2010, p. 147).

O homem vive em eterna angústia interna, precisa se posicionar continuamente entre situações do cotidiano onde se depara entre o bem e o mal, sua escolha pelo bem consiste na incansável tentativa de acertar. Sua ânsia em buscar o autoconhecimento é necessário para que o seu refinamento e desenvolvimento como indivíduo e cidadão seja efetivo. Einstein assim exclamava:

Quando analiso mais atentamente os mestres da política e da religião, começo a duvidar intensamente do sentido profundo de sua atividade. Será o bem? Será o mal? Em compensação, não sinto a menor hesitação diante de alguns espíritos que só procuram atos nobres e sublimes. Por isto apaixonam os homens e os exaltam, sem mesmo o perceberem. (EINSTEIN, 2011, p. 21).

A felicidade do indivíduo deve ser a mesma que a do Estado, afinal o ente público é o próprio povo *per sí*, sua felicidade pode ser encontrada se perseguir o caminho da virtude e da razão e, assim, Aristóteles se posicionava alertando que são esses os fatores que deveriam regular as condutas humanas. Ensina o filósofo:

[...] Ora, é impossível ser feliz quando não se pratica o bem, e o bem jamais é possível, tanto para um homem quanto para um Estado, sem a virtude e a razão. Ora, na sociedade civil, a coragem, a justiça e a razão produzem, sob a mesma forma, o mesmo efeito que no indivíduo, do qual elas fazem um homem justo, sensato e prudente. (ARISTÓTELES, 2012, p. 111).

O homem necessita do convívio com os seus semelhantes e seu entorno para construir uma vida plenamente feliz, muitas vezes às más condutas impedem o seu



desenvolvimento, ao passo que, se colocando a virtude e a razão como bússola norteadora dessa relação, a necessidade fundamental da formação de uma cultura moral e ética para o sucesso e prosperidade das relações sociais faz-se imprescindível.

Já dizia Einstein que:

[...]fazer desaparecer obstáculos não conduz automaticamente ao progresso moral da existência social e individual. Esta ação negativa exige, além disso, uma vontade positiva para a organização moral da vida coletiva. Esta dupla ação, de extrema importância, arrancar as más raízes e implantar nova moral, constituirá a vida social da humanidade. Aqui a ciência não pode nos libertar. Creio mesmo que o exagero da atitude ferozmente intelectual, severamente orientada para o concreto e o real, fruto de nossa educação, representa um perigo para os valores morais. Não penso nos riscos inerentes aos progressos da tecnologia humana, mas na proliferação da intercâmbios intelectuais mediocremente materialistas, como um gelo a paralisar as relações humanas. (EINSTEIN, 2011, p. 27).

Nossa cultura voltada ao extremo consumismo desenvolveu relações humanas frias, estagnadas, a visão do homem opera ofuscada, seu objeto de prazer é o seu desejo imediato, sua satisfação própria - sua máxima vontade. Triste ver o homem se autodesvalorizando tanto em detrimento de status, poder, vaidade, riqueza e insaciabilidade, submetendo-se a ser tratado como “coisa” assumindo condutas desumanas e medíocres, obtendo vantagens em todas as direções de forma ilimitada e desonesta, tornando-se assim, vergonhosamente corrupto não importando o quanto a sua liberdade será restrita ou retirada.

Kelsen (2012, p. 107), ao dizer que o homem é livre como membro de uma sociedade, vincula a liberdade a uma submissão da conduta do homem a uma ordem moral ou jurídica e que, de acordo com essa personalidade moral ou jurídica, deve ser responsável, e, assim, ensina: “Afirmar que o homem é livre não traduz senão a sua consciência de poder agir como quer (ou deseja). [...]Falha a tentativa de salvar a liberdade interpretando-a como a possibilidade de se agir como se quer. Com efeito, a consciência de se poder agir com se quer é a consciência de que a nossa ação é causada pela nossa vontade.

Porém, quando um homem mente ou diz a verdade a sua conduta determina-se por uma escolha de vontade consciente, ou não, mas opta por aquela que lhe traz mais satisfação e reconhecimento. Necessário, portanto, a compreensão das condutas do homem para que possa ser imputado algo que, de forma eficaz, o faça livre.

Nesse sentido, fundamenta Kelsen



[...]O homem é livre porque esta sua conduta é um ponto terminal da imputação, embora seja casualmente determinada. Por isso, não existe qualquer contradição entre a causalidade da ordem natural e a liberdade sob a ordem moral ou jurídica; tal como também não existe, nem pode existir, qualquer contradição entre a ordem da natureza, de um lado, e a ordem moral e jurídica, pelo outro, pois a primeira é uma ordem de ser e as outras são ordens de dever-ser, e apenas pode existir uma contradição lógica entre um ser e um ser, ou entre um dever-ser e um dever-ser, mas não entre um ser e um dever-ser – enquanto objeto de asserções ou enunciados. (KELSEN, 2012, p. 110).

Com efeito, diversas são as acepções dadas à expressão liberdade, e Montesquieu adverte que “confundiu-se o poder do Povo com a liberdade do Povo” nas Democracias, entretanto, onde existe um Estado, as leis devem ser obedecidas e respeitadas, e afirma que: “é preciso ter presente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, ele já não teria liberdade, pois os outros teriam igualmente esse poder” (2010, p.166-167).

O art. 1º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, contempla a dignidade da pessoa humana como princípio absoluto e fundamental do nosso Estado democrático de Direito. Se é a dignidade do homem o fim último do Estado e de uma sociedade, a prática de condutas ilícitas, irresponsáveis e desonestas faz o homem prisioneiro de si mesmo, além de subestimar a natureza das relações que consiste na integração da vida em sociedade.

Capra, numa perspectiva científica da vida em todas suas categorias, concepções e contextos de vida, avaliza essa questão expondo sua visão da seguinte forma: “Todas as coisas estão ligadas como o sangue que une uma família...Tudo o que acontece com a Terra, acontece com os filhos e filhas da Terra. O homem não tece a teia da vida; ele é apenas um fio. Tudo o que faz à teia, ele faz a si mesmo.” (CAPRA, 2006 p. 9).

Nessa perspectiva a transparência das relações se faz necessária para o impedimento das práticas abusivas e corruptíveis. A integridade do homem contemporâneo está em “cheque”, mesmo sabendo que várias são as dimensões da honestidade. Mas para que o homem possa ter uma vida digna, livre, honrada e de sucesso, ser “escravo do dinheiro” não pode ser a solução.

William Douglas, juiz federal no livro que escreveu em parceria com Rubens Teixeira, as “25 Leis Bíblicas do Sucesso”, faz um verdadeiro desabafo quanto à honestidade do homem testemunhando



[...]estou cansado de condenar pessoas que tentaram ganhar dinheiro de forma fácil e indevida, se envolveram com estelionato, com fraude, e hoje estão na cadeia”. O dinheiro que traz prosperidade é aquele oriundo do trabalho, pois traz junto o reconhecimento dos que estão ao redor. O que vem de forma ilícita é, por si só, o delator de quem o possui, seja por rastreamento feito pelos órgãos competentes – como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Receita Federal, o Banco Central, as políticas, etc. -, seja pela percepção da própria sociedade que julga o padrão de comportamento de seus integrantes. (DOUGLAS; TEIXEIRA, 2012, p. 107).

A consciência moral funda-se na preservação social, pelo que, presta-se a disciplinar a sociedade por seus padrões e valores, que a eles submetem-se quer por sentir-se obrigado, quer porque esta tradição tenha se tornado um hábito.

O Estado Democrático de Direito positivou os valores morais, incorporando-os ao ordenamento e tornou-os vinculativos para o comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social. Mas essa moral pública está em crise no atual contexto do Estado contemporâneo, suas pernas não estão conseguindo alcançar todos os interesses coletivos, gerando uma ruptura de valores, de princípios e de problemas que colocam o Estado numa grave posição de fragilidade econômica, política e social.

3 CENÁRIOS DA CORRUPÇÃO

A corrupção domina o mundo, ela se alastra por todos os continentes sob todas os aspectos e formas. Muitas organizações internacionais e regionais estão desenvolvendo e lutando pela “implementação de princípios não obrigatórios e regras de conduta em nível nacional, no que atine à corrupção passiva e ativa, e particularmente ao comportamento das empresas transnacionais.” (RAMINA, 2008, p, 110).

Dados indicadores sob a percepção do grau de corrupção no mundo, divulgados no ano de 2012 pelo site da ONG Transparência Internacional, demonstram o ranking dos países mais e menos corruptos do mundo. O relatório descreve um score que vai de 8 (mais corruptos) a 90 (menos corruptos) e o índice é composto por 176 países conforme abaixo disposto.

Menos Corruptos

1 Dinamarca	90
2 Finlândia	90
3 Nova Zelândia	90
4 Suécia	88



5	Cingapura	87
6	Suíça	86
7	Austrália	85
8	Noruega	85
9	Canadá	84
10	Holanda	84

Mais Corruptos

1	Somália	8
2	Coréia do Norte	8
3	Afeganistão	8
4	Sudão	13
5	Mianmar	15
6	Uzbequistão	17
7	Turcomenistão	17
8	Iraque	18
9	Venezuela	19
10	Haiti	19

Clara e evidente é a relação existente entre a corrupção e a pobreza nos países apontados pelo relatório da ONG. Infelizmente são os países mais pobres os que sofrem diretamente com esse fenômeno patológico. O Brasil ocupa a 43ª posição no ranking, revelando um índice elevado de corrupção que domina os setores públicos e privados da sociedade brasileira.

A corrupção brasileira atingiu níveis alarmantes, as manifestações e movimentos que dominaram as ruas de todas as cidades do Brasil, em junho deste ano, representam uma verdadeira explosão, insatisfação e indignação da população brasileira face a inoperância e ineficiência do Estado e dos diversos segmentos da sociedade brasileira.

Cerca de 1 milhão de pessoas foram às ruas, independente de classe social ou partido político, a fim de dar um basta frente aos abusos econômicos e políticos com os quais o governo federal vem castigando a sociedade. Os protestos deflagrados iniciaram com os cidadãos brasileiros clamando pela redução no preço das passagens de ônibus e foram evoluindo para outras causas como o combate a PEC 37. Proposta de emenda constitucional, que tramitou no Congresso Nacional, cujo conteúdo normativo impedia que o Ministério Público (MP) atuasse nas investigações criminais. Felizmente a emenda não obteve aprovação do Congresso e foi derrubada pelo grito desesperado do povo frente a injustiça e armação política do Poder Público com a sociedade brasileira.



Uma pesquisa trazida por Ronzani sobre a corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil, realizada em 2001, pelo IBOPE, relata

[...] acompanhamento da questão revelou, que entre 2002 e 2006, e apenas nos casos em que a polícia e o Ministério Público conseguiram detectar, o país perdeu aproximados R\$ 10,8 bilhões de reais, o que se credita mais à falta de um melhor controle dos gastos públicos, especialmente quanto aos desvios de recursos, que migram internamente buscando as falhas na capacidade estatal na fiscalização dos repasses de dinheiro. Por exemplo, nos Municípios a amostragem apontou que 70% dos convênios estão viciados por fraudes. Estudiosos do problema, há mais de 10 anos, Marcos Fernandes, da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, destacou a força negativa da corrupção na produtividade em geral, impactando toda a economia, projetando reflexos igualmente negativos na atração de novos investimentos e conseqüentemente na geração de empregos e de renda, sendo contributiva, afinal, para a redução do crescimento econômico. (RONZANI, 2007, p. 60).

A conta é para todos. Indiscutivelmente os mais diversos segmentos da sociedade estão sendo prejudicados e penalizados com a falta de transparência dos órgãos institucionais públicos e privados no país. Não é crível que o povo brasileiro tenha que trabalhar 5 (cinco) meses por ano em prol de pagamento de impostos e não ter disponível os recursos para os segmentos mais básicos da sociedade como saúde, educação, moradia, previdência e outros.

Constata-se, portanto, que é a classe média a que menos se beneficia das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado, como comenta Leal (2013, p. 11-12): “é a que mais paga tributos, mais se sujeita às leis, e depende menos das estruturas de poder privado e mesmo do Estado, produzindo visões críticas sobre o governo”. A consequência de não ser olhada pelo Estado e em virtude de ter mais estabilidade econômica, a classe média não desprende muita atenção com os níveis dos atos corruptivos na esfera pública e privada.

Nesse sentido esclarece Carvalho, citado por Leal:

[...]São muito diversificadas as atitudes diante da corrupção. Há os moralistas, que a julgam sinal da degradação dos costumes. Há os céticos fatalistas, para quem ela sempre está no DNA do brasileiro. Há os cínicos, para quem o país é assim mesmo, o melhor é aproveitar. Há os instrumentais, que a consideram um meio para atingir objetivos. Em chave conservadora, é o instrumentalismo do rouba, mas faz. Em chave de esquerda, é a idéia de meio para promover a justiça social. Há os sistêmicos de esquerda para quem o que deve ser virtuoso é o sistema, não importando os vícios das pessoas. E há os sistêmicos



liberais, não moralistas, para quem também o mais importante é virtude do sistema, mas que considera o governo honesto e eficiente como parte integrante da virtude do sistema, um fim em si e não apenas o meio. (LEAL, 2013, p. 13).

A crise social se alastra e os rumos tomados pela corrupção, através de seus diversos tentáculos, assumem proporções gigantescas em todos os segmentos e setores da sociedade, flechando e sangrando toda a população brasileira, desde os pobres, que necessitam da estrutura básica do Estado, quanto as classes produtivas que trabalham de forma desenfreada e contribuem com o desenvolvimento do país.

Nesse sentido, comenta o advogado Saul Quadros Filho, em seu artigo “A Saúva do Século XXI”, publicado no site (<http://www.contracorrupcao.org/2013/03/corrupcao-sauva-do-seculo-xxi.html>) do movimento contra a corrupção: “Cabe, portanto, ao Poder Judiciário, observando o direito de defesa, fazer a sua parte para que se efetive a “faxina ética” neste País, no combate vigoroso à corrupção, até mesmo “cortando na própria carne”. Honrado é o lixeiro que recolhe o nosso lixo doméstico e ganha a vida com honestidade, e não muitos dos nossos administradores públicos e privados, que absorvem e incorporam o lixo da corrupção e se tornam arautos da moralidade pública ou empresarial. O lixeiro é muito “mais limpo” do que o corrupto engravatado que incorpora e absorve o lixo da falta de ética e mergulha no lodaçal da corrupção.”

O câncer da corrupção adentrou os ramos da iniciativa privada de forma desastrosa, provocando uma cultura lesiva que contamina as relações sociais, esmagando e oprimindo a dignidade da vida do homem.

Os atos corruptivos são mais perceptíveis diante das causas econômicas, portanto, não exclusivas a ilegalidades ou diversidades jurídicas, assim se posiciona o eminente Desembargador Professor Rogério Gesta Leal: “porque na iniciativa privada das relações de produção de bens e serviços tem se criado formas não oficiais de premiação ou bonificação de comportamentos e condutas profissionais, basta ver a já institucionalizada *gorjeta* para garçons em bares e restaurantes, não se caracterizando isto como forma corruptiva de obter favores especiais por parte dos atendentes destes locais, mas mesmo como reconhecimento suplementar, por parte do usuário, do serviço levado a cabo.” (LEAL, 2013, p. 4).

Portanto, entende-se que não é possível haver uma desagregação da corrupção da conduta moral no comportamento humano com os entes públicos ou privados, e nesse sentido compactuo com o ensinamento do aludido jurista: *“It is plausible that corruption in general, including institutional corruption, typically involves the despoiling of the moral character of persons and in particular, in the case of institutional*



corruption, the despoiling of the moral character of institutional role occupants qua institutional role occupants. To this extent institutional corruption involves personal corruption." (LEAL, 2013, p. 5).

Pode-se, portanto, entender a corrupção como um fenômeno de inúmeras causas e consequências, onde o risco de flexibilização para os atos corruptivos é muito perigoso, considerando que a dignidade da pessoa humana é exposta ao em risco por essas diversas ações patológicas dos entes públicos e privados que têm corrompido o homem em sociedade.

4 A CORRUPÇÃO NO MUNDO

Inegável que a corrupção faz parte da história de todos os tipos e formas de Governo. Montesquieu (2010, p. 151) em sua obra *O Espírito das Leis*, enuncia os efeitos da corrupção: "[...] Quando uma República é corrompida, não há como remediar-se qualquer dos males resultantes, a não ser afastando a própria corrupção e restabelecendo os princípios", demonstrando portanto que a prevalência do poder dos princípios em um governo pode banir os efeitos corruptivos de um Estado.

Na década de 70, Érico Veríssimo, em sua obra *Incidente em Antares*, já abordava essa temática. Em seu romance criou um enredo em que sete cadáveres que não foram devidamente sepultados assombravam a cidade, mais vivos do que mortos, desmascarando a hipocrisia da classe dominante e o abuso de poder dos governantes. D. Quitéria, uma das personagens do livro, que observava a cena murmura: "os defuntos continuam a caminhar pelo meio da rua, olhem para frente, não digam nem façam nada, aconteça o que acontecer. Isto é apenas o princípio." (VERÍSSIMO, 1979, p. 257).

Três décadas após a publicação de seu romance, a obra, em certa proporção, reflete o atual contexto político do nosso país, ensinando que a máxima: "A arte imita a vida" de Oscar Wilde, esta sendo substituída por outra: "a vida é a protagonista da arte".

Percebe-se, portanto, que a corrupção transita em macro e micro cenários, caminhando desde os municípios não emancipados até aos países estrangeiros, ou seja, as patologias corruptivas proliferam e é exatamente na ausência da informação, na ausência de formação, na ausência de critérios para tomada de decisões que a corrupção ganha força.

Em 1997 entrou em vigor a Convenção Interamericana contra a Corrupção que, segundo Ramina (2008, p. 73), "representa o primeiro instrumento internacional a tratar com o tema da corrupção transnacional e constitui o exemplo pioneiro da ação regional no mundo em desenvolvimento". Integram a convenção mais de 28 países



de todo o mundo, inclusive o Brasil. Nela contém uma série de “medidas preventivas” de combate à corrupção.

A referida convenção da OEA estima elementos ativos e passivos das práticas da corrupção doméstica e da internacional. Ramina identifica a essência da Convenção:

[...] O escopo da convenção da OEA inclui a implementação pelos Estados, de mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção, assim como a sua cooperação no sentido de assegurar a eficácia de tais mecanismos. A Convenção dirige-se a corrupção no exercício das funções públicas [...] (RAMINA, 2008, p. 74).

No entanto, as práticas corruptivas podem ter origem dentro de casa, quando a família acha engraçado as crianças roubarem das outras nos jogos de brinquedo, quando o dinheiro é usado como meio de coação para a criança atender às ordens de seus pais. Na escola, quando os amigos pegam os cadernos emprestados para a cópia das anotações das aulas e pagam, de alguma maneira, por isso, nas relações comerciais, com descontos enganosos, nas relações profissionais, onde o “jeitinho brasileiro” é o lema, e assim sucessivamente.

A corrupção inicia pequena, como uma espécie de microcorrupção e sua domesticação parece permitida e tolerável, e, tendo o mercado um nível de tolerância e domesticação maior, sua capacidade de absorção é maior do que essas práticas ilícitas.

A comunidade europeia, depois da unificação, estabeleceu uma diretriz acerca do tema corrupção na área jurídica. Foi criada a preferência de julgamento quando o tema envolvido for a corrupção no setor público, assim como foros jurisdicionais específicos para tratar do tema. O impacto no tratamento das patologias corruptivas na Europa foram eficazes, visto os dados anteriormente apresentados quanto aos baixos níveis de percepção de corrupção desses países. As modificações geradas na união europeia em função do aumento de controles dos atos corruptivos reduziram os índices de corrupção estrutural, aumentando-se as suspensões e cassações dos direitos políticos das pessoas envolvidas.

O modelo americano optou por uma via economicista no tratamento da corrupção, pois intensificou as sanções patrimoniais dos atos corruptivos, incluindo o dever de ressarcimento dos danos patrimoniais e atribuindo penas pecuniárias específicas para aqueles que se envolviam nesta conduta, comprometendo o patrimônio pessoal das pessoas que praticavam os atos corruptivos.

Mesmo os Estados Unidos tendo uma composição estatal organizada no combate à corrupção, seus níveis de percepção social e institucional em diversos Esta-



dos norte-americanos ainda não são de excelência, assim comenta Leal (2013, p. 5), “a começar pelo Departamento de Justiça (a Seção de Integridade Pública da Divisão Criminal e o *Federal Bureau of Investigation – FBI*), além das Inspetorias Gerais e o Escritório de Ética no Governo. Lembra Alzira Angeli que a corrupção pública é uma das principais prioridades de investigação do FBI, apenas precedida pelo terrorismo, pela espionagem e pelos crimes cibernéticos.”

Diante desse contexto, o Estado é necessário ao passo de não permitir que as patologias degradem os níveis de direitos. É praticamente impossível existir um equilíbrio natural do mercado, principalmente no auge da sua maturidade geradora de riqueza.

A ideia do componente cultural nas causas e fundamentos da corrupção traz um certo alento, uma esperança de que ela não é essência da natureza humana, mas que está íncito nas relações sociais, de sociedade e de Estado.

Filgueiras preceitua:

[...] A corrupção também pode assumir uma forma cultural na medida em que leve em consideração, no juízo moral de valor, os costumes. Se o conteúdo do juízo moral é o costume, exige-se do agente moral sua honestidade frente ao potencial corruptor dos bens externos, formatando o bem viver em torno da honra pessoal, a qual torna o agente passível de julgamento por parte da comunidade. O comportamento orientado por normas, nesse contexto, ocorre uma vez que o agente moral se sinta obrigado consigo mesmo, ou seja, vincule a seu agir a conquista dos bens internos, frente ao potencial corruptor dos bens externos, tornando-se honrado frente a seus co-partícipes na comunidade. A corrupção é, necessariamente, um perigo para a reprodução da tradição, porque o potencial corruptor dos bens externos torna a excelência do agir vulnerável pela via de viver um cotidiano. A corrupção depende dos campos simbólicos que designam as práticas dos agentes como honestas ou como corruptoras, tendo em vista a honra pessoal em face do juízo emitido em torno dos valores fundamentais da comunidade. (FILGUEIRAS, 2006, p. 17-18).

Pode-se atribuir a corrupção como um “artefato”, uma construção feita a partir de um resultado de uma atividade intelectual e que portanto se mutualiza, se transforma, se agrega valor pelos simples fato de ser gestada e operada nas relações humanas.

A corrupção vai se transformando em uma grande colcha de retalhos e nunca ninguém consegue eliminá-la definitivamente. E por ter esse caráter fenomenológico, a cada momento se inventa um novo tipo de corrupção diferente, criada pelos maus hábitos, costumes e de relações opacas e imprudentes.



Inegável, portanto, que a corrupção é um conjunto de relações complexas, imbuída de particularidades múltiplas e que apresenta grau de complexidade e de reação altíssimos.

Pode-se citar, como exemplo, o nepotismo que foi tolerado, em tese, por uma justificativa de afeto de fé de respeito de consideração recíproca pautada em laço de consanguinidade. Essa é uma prova viva de que há determinados comportamentos, condutas e relações que geram inadequações sob o ponto de vista moral e ético e que chegaram a um nível de insuportabilidade até que foram trazidas a normatização jurídica.

Há 20 anos não havia nenhum grau de reprobabilidade social a esse tipo de prática, ou seja, para mais ou para menos, para bem e para o mal, a forma de compreender condutas e comportamentos potencialmente corruptíveis foram se alterando ao longo da história, o que era reprovável sob ponto de vista moral em determinado momento passou a ser enquadrado como uma patologia jurídica, demonstrando, assim, a comprovação que a corrupção tem, sem sombra de dúvidas, um componente cultural muito forte.

E, assim, enxerga-se as práticas corruptivas hodiernamente nas mais singelas condutas, onde o sujeito fura a fila do atendimento preferencial, dá-se dinheiro para ser bem atendido em bares e restaurantes, solicita a descrição do valor maior na nota fiscal de prestação de serviço a ser repassada ao empresário do que o valor real e outras inúmeras situações que causem privilégios ou benefícios a alguém, no sentido de gerar hábitos e comportamentos corruptivos aceitáveis.

A comunidade internacional para o combate das práticas corruptivas optou pela responsabilidade investigativa curativa (paga-se, depois, se houver o dano) e não preventiva, assumindo o risco da violação do direito de outrem, pois parte da premissa de que a investigação, que não for eficiente e responsável, terá que buscar a responsabilização.

Contudo, diante do nível de tolerância zero para a corrupção no cenário internacional, onde a percepção social é aguçadíssima, o grande debate é estabelecer políticas internacionais de associação entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

5 TOLERÂNCIA OU INTOLERÂNCIA DO ESTADO DIANTE DA CORRUPÇÃO?

A questão do protagonismo dos poderes do Estado é cíclico e depende da conjuntura das circunstâncias econômicas, políticas e sociais. Percebe-se que o maior ou menor protagonismo está associado com o menor ou maior protagonismo social. Ex: Quando se tem uma sociedade que está atenta e tem tolerância zero com a corrupção, a atuação dos poderes é menor. Porque os pontos de estrangulamento em



que ocorre a corrupção são muito localizados. Numa sociedade em que o exercício da cidadania tem uma tolerância ampla sobre a corrupção, o protagonismo do poder do Estado é maior, a ele é exigido fechar esses vãos a todo momento.

Fato incontroverso é que toda e qualquer corrupção é danosa, não há corrupção proveniente do bem, porque ela viola a moralidade e a ética pública, é um patrimônio imaterial mas que tem consequências materiais de zelo e proteção importantíssimos.

As relações sociais são marcadas por diversas compreensões da natureza humana, como virtude e valores humanos, as pessoas têm que ser respeitadas nas suas diferenças, mas essas diferenças não podem gerar tensões a ponto de impossibilitar o convívio humano. Portanto é possível estabelecer pontos de coexistência das diferenças, estabelecendo regras mínimas de comportamento, de conduta que garantam a inviolabilidade dos direitos individuais.

Ensina Leal:

[...] Em verdade, há uma rede de relações que estão imbricadas ao tema da corrupção, pois quando ela se dá enquanto causa de emendas orçamentárias, supressivas, aditivas, realocativas, em tese líticas, estes atos administrativo-legislativos afetam intensamente todos os bens e interesses públicos que sofreram alguma restrição neste particular, no caso da educação (quando tem créditos reduzidos), é a qualidade do ensino que cai ou se vê prejudicada; o que se dá também na saúde, segurança pública (veja-se o sistema carcerário e prisional brasileiro), transporte, etc. (LEAL, 2013, p. 27).

A existência de um Estado mínimo se faz necessário. A presença do Estado tem que ser a mínima possível para garantir que as diferenças não causem obstáculos intransponíveis para a convivência social. Logo, o Estado ideal é o que menos precisa existir, é aquele Estado que tem causas em razão de ser ínfimas. O argumento de que a presença do Estado só se faz necessária em face da incapacidade da razão humana de gestar os seus próprios interesses é o que prevalece.

A questão da corrupção vinculada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, é delicada, na visão de Leal (2013, p. 19) “imprescindível analisar quais as ações ou omissões exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos, razão pela qual o claro entendimento dos objetos e conteúdos destes Direitos é necessário à delimitação das responsabilidades estatais.”

Tem o homem social uma responsabilidade moral, por ser um agente social, está sujeito a normas morais, assim é necessário que se tenha consciência, discernimento, compreensão e entendimento para enfrentar os desafios das relações da vida em sociedade.



E assim ensina Filgueiras:

[...] Os juízos morais podem ser de valor ou de necessidade. No caso dos juízos morais de valores, é necessária uma adesão interna dos indivíduos ao plano dos valores, criados como uma forma consensual de vida que orienta o agir na realidade social contingente. Pensando a respeito da corrupção, o juízo moral de valor sobre a ordem mobiliza um conjunto de virtudes ou o espírito público do corpo político. A adesão, dessa forma, ocorre em vista de determinados princípios éticos que orientam o agir, conforme a empatia determinada no âmbito da comunidade. Não respeitadas as virtudes ou o espírito público do corpo político, atribui-se a uma ordem o adjetivo da corrupção. (FILGUEIRAS, 2006, p. 16-17).

Entretanto, o Estado ideal seria o menor possível. Para um melhor equilíbrio e convivência social, mesmo sendo uma ideia utópica, faz-se necessário que possamos pensar, debater, dialogar na busca constante desse sonho. Enquanto isso não acontece, a presença do Estado se faz-se necessária, pois ainda o homem necessita deste ente estatal para gestar os seus próprios interesses.

Distintos são os modelos de Estado e suas relações políticas. Indubitável que o melhor modelo de eficiência do Estado é o do exercício de poder político, mas o risco de ser derrubado por uma má gestão política é presente.

No que tange à questão da legitimidade do Estado apontada por Weber, que justifica o poder pela legalidade, o problema recai na lei, por ser, também, um resultado e não uma fonte originária de legitimidade de poder. A única fonte de legitimidade de poder é a soberania popular, a vontade do povo. Por isso existe uma revolução social, é um ato instituinte do poder.

As crises de legitimação do Estado estão diretamente ligadas à identidade e à eficácia, como ensina Leal:

[...] Identidade e a de eficácia, correlatas da primeira, eis que, em nível de identidade, o Estado passa não mais a distinguir quais suas funções originárias e efetivamente públicas, servindo como mero instrumento de assalto ao poder por interesses e corporações pouco representativas da sociedade como um todo; em nível de eficácia, por ter perdido sua legitimidade e identidade, não consegue – e sequer prioriza – atender as demandas efetivas e operacionais da comunidade que representa oficialmente. (LEAL, 2013, p. 20).

O Estado é uma forma que admite qualquer ator. Não somente os atores legítimos são permitidos a atuar nesse cenário, a legitimação na esfera da ação política



se dá pela administração pública, pelo Governo que deve ser o protagonista no desenvolvimento de ações políticas, embasado por um universo de interesses privados, comunitários, ideológicos, de mercado, etc.

Todavia, é possível exercer o poder político com responsabilidade, baseado na ética pública, que, segundo Habermas, constitui-se a partir de um processo comunicativo desenvolvido pelo diálogo, baseado na compreensão de certos valores e princípios comportamentais que o homem escolhe para viver em sociedade.

Essa ética não é dogmática, mas fundamenta-se em razões que justificam determinados comportamentos que podem sustentar, ou não, as relações sociais, e tanto a ética pública quanto a ética privada se comunicam.

O centro neural dos direitos humanos não é a pessoa humana, mas, sim, o seu semelhante como a condição de possibilidade da existência do outro, da sua natureza social. Essa noção de direitos humanos como direitos dos outros é muito rica uma vez que demonstra que a ética pública impõe uma postura de absoluto desapego e de compromisso com o outro. Comprova tais argumentos a questão do agente público não ter um reconhecimento mercadológico direto, tendo em vista que em economia aquecida o servidor público não é atrativo.

O papel do agente público é o que tem controles permanentes, exposição pública permanente e prestação de contas permanentes, esses são princípios internacionais que movem a ética do agente público insuperáveis. Ramina cita como exemplo os princípios para o combate à corrupção em países africanos que incluem esforços do governo para melhores padrões de transparência, prestação de contas e integridade das contas públicas e privadas, e assim descreve:

[...] A adoção e implementação de leis criminais que imputem penalidades severas pela prática de atos de corrupção, tanto por pessoas físicas, quanto por pessoas jurídicas, bem como legislação de natureza civil que determine o sequestro e o confisco de bens adquiridos mediante práticas corruptas; a adoção de códigos de conduta para funcionários públicos que incluam a abertura do “status” financeiro e patrimonial de tais funcionários; a promoção da transparência em contratos administrativos e privatizações, os quais devem incluir cláusulas de não corrupção; a promoção de padrões internacionais de contabilidade pública; a proibição para indivíduos que tenham sido acusados e julgados culpados por corrupção de participar em contratos administrativos ou em transações com governos; a autonomia e a efetividade das agências anticorrupção; a independência e a integridade do poder judiciário; a proteção da liberdade de imprensa; a assistência legal recíproca; obrigação de reciprocidade em casos de extradição; e medidas preventivas. (RAMINA, 2008, p. 70-71).



Inegável que foram anos de estudo, pesquisa e avaliação para que a comunidade internacional chegasse a um consenso sobre a política de tolerância zero quanto a questões que envolvessem patologias corruptivas. A política da tolerância zero diminuiu a criminalidade em alguns países em relação a atos corruptivos, isto porque criar políticas públicas duras, repressivas, coativas de combate aos atos corruptivos é o caminho de gerar, por conta própria, uma rede de contaminação do sistema de governo e das relações de mercado, sociedade, que agride e ameaça substancialmente os direitos da pessoa humana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abrangência da corrupção se espalha em suas mais variadas formas tanto políticas quanto culturais, sociais e econômicas.

Diante da crise de legitimidade em que se encontra o Estado brasileiro, tem-se na política de tolerância zero, aplicada na comunidade internacional, no combate aos atos corruptivos um exemplo a ser seguido.

O art. 1º, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988, determina: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de “representantes eleitos ou diretamente”, nos termos desta Constituição”. A população brasileira, por ser detentora do poder, deve adotar uma cultura de mudança, onde a postura ativa de exercício da cidadania tome o lugar da louca e fútil desvairada busca do poder, estimulando o bom convívio entre as pessoas e o desejo do bem ao outro.

É possível vencer a corrupção com responsabilidade pessoal e patrimonial, com cassação de direitos políticos, classificando-a como crime hediondo, mas é necessário mais, é imprescindível que o seu combate seja efetivo, através de políticas públicas preventivas e educacionais, em que uma nova cultura de ordem, diálogo e valores possa ser implementada.

Nosso país necessita urgentemente de uma estrutura básica melhor e mais eficiente, saúde pública de qualidade, melhores condições de higiene e habitação, segurança pública eficaz, ensino de alto nível, onde as crianças e os jovens possam entrar em excelentes universidades, por mérito e esforço, sem serem prejudicados pela precariedade do sistema. Portanto, os controles dos recursos financeiros são indispensáveis, assim como sua eficaz fiscalização aos destinos propostos.

E é essa a função do Estado, trabalhar permanentemente para encontrar um ponto de equilíbrio para acolher os interesses distintos.

O povo clama por lisura, transparência, eficiência, ética, responsabilidade cívica, competência dos gestores públicos, atitudes. Os limites extrapolaram, os conceitos de decência estão em desuso, chega de enganos, explorações, desumanização.



O respeito pela dignidade da pessoa humana deve ser o princípio norteador de todas as relações em sociedade.

Segundo o livro de sabedoria divina (Prov. 6-16-19) são sete as coisas abomináveis nas relações: olhos altivos, língua mentirosa, mãos que derramam sangue inocentemente, coração que traça planos perversos, pés que se apressam para fazer o mal, testemunha falsa que espalha mentiras e aquele que provoca briga entre as pessoas.

A corrupção é um fenômeno patológico a ser combatido e somente com a efetiva união de esforços por parte dos Estados, dos mercados, da sociedade, das entidades e das áreas do conhecimento vinculadas ao Direito, como a Política, a História, a Sociologia, a Economia, Filosofia e as ciências em geral, aliada ao desejo de mudança da população por uma vida e um mundo melhor, que a dignidade da pessoa humana poderá ser preservada e o Estado Democrático de Direito mais justo, humano e fraterno.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *A política*. Tradução Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Lafonte, 2012.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CORRUPTIONS PERCEPTIONS INDEX 2012. Disponível em: <http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi_2012_report?e=2496456/2010281>. Acesso em: 10 de julho de 2013.
- DOUGLAS, William; TEIXEIRA, Rubens. *As 25 Leis Bíblicas do Sucesso*. Rio de Janeiro: Sextante, 2012.
- DWIGHT, Cerqueira Ronzani. *Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil*. In: Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, n. 10, Jun 2007.
- EINSTEIN, Albert. *Como vejo o mundo*. Rio de Janeiro: Saraiva de bolso, 2011. Edição especial.
- FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política. In: Perspectivas teóricas e metodológicas. *Boletim CEDES*, v. 5, p. 1-29, Juiz de Fora, 2006.
- GORCZEWSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 8 ed. São Paulo: WMF Martins, 2009.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre o Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- MOTA, Pedro Vieira. Montesquieu *O Espírito das Leis*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.



MOVIMENTO CONTRA CORRUPÇÃO. Disponível em: <<http://www.contracorrupcao.org/2013/03/corrupcao-sauva-do-seculo-xxi.html>>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

OMARTIAN, Stormie. *A Bíblia da mulher que ora*. São Paulo: Mundo Cristão, 2006.

ORGANIZAÇÃO TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

PÉREZ LUÑO, Antonio Henrique. *Perspectivas e tendências atuais do estado constitucional*. Tradução de Jose Luis Bolsan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação Internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VERÍSSIMO, Erico. *Incidente em Antares*. Porto Alegre: Globo, 1979.



DIREITOS FUNDAMENTAIS E ORÇAMENTO PÚBLICO: A CORRUPÇÃO COMO OBSTÁCULO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Francieli Freitas Meotti¹
Felipe Dalenogare Alves²

1 INTRODUÇÃO

O artigo irá abordar sobre a corrupção como um obstáculo para a efetivação dos direitos fundamentais, revelando superficialmente como esse fenômeno se desenvolve e porque prejudica a instituição de políticas públicas para a concretização dos direitos fundamentais de forma a trazer para o judiciário questões que necessitam de solução para o exercício dos direitos básicos garantidos aos cidadãos.

Em um primeiro momento tratar-se-á sobre o papel da Constituição como garantidora dos direitos fundamentais para uma vida digna e um Estado garantidor do bem-estar social. Trazendo a população, juntamente com o Estado, como responsável pelo andamento e desenvolvimento de ações que materializem seus direitos.

Quando esses direitos, que precisam de prestação estatal, deixam de ser cumpridos, ou são prestados de forma ineficiente, o Poder Judiciário é provocado a se manifestar de forma a garantir o que já está estipulado no texto constitucional. Muitas vezes o poder público alega falta de recursos para a instituição dessas políticas públicas, mas o poder judicante entende que alguns direitos fundamentais-sociais não podem ficar dependentes da disposição de recursos do Poder Público.

Diante desses fatores busca-se, no artigo, abordar sobre a função do orçamento enquanto necessário para o desenvolvimento desses direitos prestacionais. E, na sequência, não poderia deixar de falar-se em como a corrupção atrapalha na con-

¹ Mestranda do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista CAPES. Membro do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional – instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Professora Pós-Dr^a. Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: francielimeotti@hotmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Especializando em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria. Membro do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional – instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Professora Pós-Dr^a. Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: felipe@estudosdedireito.com.br



cepção de políticas públicas para a garantia dos direitos fundamentais, uma vez que ela colabora para a usurpação e retirada de recursos públicos de circulação para a efetivação dos serviços públicos.

2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DIREITOS FUNDAMENTAIS E O HOMEM COMO CENTRO DA SOCIEDADE.

Foi com o surgimento da Constituição Federal de 1988 e com a democracia que o povo começou a ter uma participação mais significativa diante dos objetivos que queria para a sua sociedade. A constituição passou a ter um maior significado e a apresentar um rol mais consistente de direitos para os cidadãos que a partir desse momento democrático passou a ser o centro da sociedade, protegido pela Carta Magna.

Barroso (2009, p. 73) explica que não só quando adveio o Estado Democrático que passou a existir a Constituição, mas sim ela já existia em outros regimes e sempre esteve adaptada ao tempo e época que regulava. Conforme afirma “é possível afirmar que todas as sociedades políticas ao longo dos séculos tiveram uma Constituição, correspondente à forma de organização e funcionamento de suas instituições essenciais”, ou seja, as leis fundamentais passam a expressar o que prevalece em cada período de tempo.

Corroborando a ideia anteriormente exposta, Hesse (1991, p. 18) já dizia que a lei fundamental vai estar de acordo com as mutações da sociedade, com seus anseios, fazendo com que, de acordo com essa adaptação, a Constituição possa vir a ter eficácia e ser observada pelos que fazem parte daquela realidade, caracterizando a vontade da população por meio dela

[...] a norma constitucional mostra-se eficaz, adquire poder e prestígio se for determinada pelo princípio da necessidade. Em outras palavras, a força vital e a eficácia da Constituição assentam-se na sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva.

Gilmar e Mudrovitsch (2012, p. 7) afirmam que “o sentido real de Constituição, que é aquele vivenciado no dia-a-dia de nossas instituições democráticas”, logo destacam que é preciso dar o verdadeiro sentido para a norma constitucional de acordo com aquilo que o povo quer que ela represente, e que ela deve refletir a instituição democrática na qual se apresenta, e para ter a validade, precisa apresentar “força normativa”.

Hesse (1991, p. 19), ainda, chega a garantir que



pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*).

Diante de disso, também afirma Barroso (2009, p. 75) que “a ordem jurídica é um sistema escalonado de normas, em cujo topo está a Constituição, fundamento de validade de todas as demais normas que o integram”, portanto, o sistema jurídico deve respeitar e estar em conformidade com aquilo que a Constituição revela como sendo o parâmetro para sua normatização.

Desta forma, Leal (2003, p. 21) discorre que “a função estatal não está mais vinculada estritamente à ideia de legalidade, mas também e fundamentalmente à ideia de legitimidade”, podendo ser compreendido como um sistema que abarca não apenas normas legais, mas também as políticas, sempre lembrando que tudo isso se concentrando dentro da época à qual pertence.

A Constituição é a lei fundamental de todo o ordenamento jurídico, pois ela estipula como o Estado irá se organizar, como a sociedade deve agir, estabelecendo quais garantias possuem os cidadãos em face do Estado, entre outras tantas características que podem trazer consigo uma Carta Magna, como podemos notar nas palavras de Moraes (2003, p. 36):

Juridicamente, porém, Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos.

Desta forma, Barroso (2009, p. 120) afirma que “o povo, ao elaborar a Constituição, impõe a si mesmo e ao seu poder soberano limitações que resguardem o processo político democrático”, para que não haja violações aos seus direitos. Por isso a Constituição, como consequência desse processo democrático, abarca tantos direitos sociais que devem ser observados e resguardados, merecendo proteção de todos os sistema.

O Estado, com o surgimento do Estado democrático, - onde o indivíduo é convidado a participar ativamente da sociedade, colaborando para o desenvolvimento do Estado por meio de seus representantes - passou a ser um ator que apenas coloca em prática as ações que a Constituição requer, dando assistência àquilo que a sociedade almeja, como assegura Leal (2003, p. 14) “o Estado não pode mais ser tido como mero espectador, devendo intervir diretamente nas questões sociais e pas-



sando de ente de postura negativa [...] a promotor de bens e serviços [...]", ou seja, os poderes precisam colocar em ordem os serviços estatais para que o interesse público prevaleça.

Nesse sentido, declara Silva (2005, p. 90):

É a *Constituição Cidadã*, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.

"Constituição é nesse sentido, um espelho da publicidade e da realidade [...]", então, como reflexo dos anseios dos indivíduos, representa o que a população deseja, dando legitimidade a ela a partir do momento em que reconhece seu valor e participa do seu processo de construção e interpretação, sendo a norma constitucional, o norte e "fonte de luz" para a estruturação de outras leis (HÄBERLE, 1997, p. 34).

Aconteceu, para Barroso (2009, p. 86), a constitucionalização dos direitos, de forma que se passou a dar mais valor à pessoa, assim como Häberle destaca a abertura da norma, e, em consequência desses reconhecimentos, os direitos fundamentais passaram a ter mais destaque e atenção de forma que, quando não garantido ou garantido de forma insuficiente, as pessoas recorrem ao judiciário como forma de conseguir que o que está escrito no texto constitucional lhes seja assegurado.

Da mesma forma se manifesta Leal (2007, p. 54), relacionando a Constituição como protetora dos direitos que os cidadãos querem para a formação de um Estado de bem-estar social,

a Constituição passa, por conseguinte, a ser entendida não mais como mero instrumento de garantia contra o poder absoluto do Estado [...], ou como simples mecanismo de direção política [...], mas sim como expressão máxima dos valores eleitos pela comunidade que a adota, isto é, como materialização do contrato social de uma ordem democrática, caracterizadora do modelo de Estado Democrático de Direito.

Luño (2004, p. 20) garante que "los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derecho de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respecto y la promoción de la persona humana", então pode-se perceber que a base da nossa Constituição Democrática são os direitos fundamentais que garantem o respeito pelo Estado aos indivíduos.



Com todas essas expectativas diante da Constituição, como norma democrática e garantidora do bem-estar social, devemos perceber nela, então, a presença dos direitos fundamentais que se apresentam também como característica fundamental da norma constitucional de 1988, que passou a valorizar muito os direitos individuais das pessoas, como aponta Bezerra Silva (2012, p. 60):

seja na criação de normas gerais, seja na concretização de direitos fundamentais por meio da criação de normas jurídicas individuais, a base normativa central – a Constituição – funciona como espelho de todo sistema, pois, ao mesmo tempo em que fornece todos os elementos necessários à criação de decisões políticas sobre algo, exige que o sistema constitucional reflita sobre as bases que o estruturam.

Dessa forma passamos a verificar, então, que diante dessa democratização dos direitos, os direitos fundamentais passaram a ter importantes papéis no ordenamento jurídico, uma vez que são a garantia que os cidadãos têm em face do Estado, e também diante dos outros membros da sociedade, devendo eles (os direitos fundamentais) serem protegidos e, quando a norma constitucional garante a sua concretização, devem os poderes organizacional-legislativo do governo obedecerem e, quando isso não ocorrer, cabe, então, ao poder judiciário garanti-lo. (BARROSO, 2009, p. 286).

Foi com a Declaração dos direitos dos homens, em 1789, consequência da Revolução Francesa, que o homem passou a ter destaque na formação do Estado social que integraria, como afirma Barroso (2009, p. 76), “foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, com seu caráter universal, que divulgou a nova ideologia, fundada na Constituição, na separação de Poderes e nos direitos individuais”. Então, em decorrência desse novo modo de dispor o ordenamento, passou-se a ter uma visão de um Estado que está a serviço do bem-estar.

E assim Streck ([s.d.], p. 6) dispõe que “la democracia y los derechos fundamentales pasan a ser los dos sustentáculos de ese nuevo modelo, donde no puede haber retroceso”, ou seja, para esse novo modelo de Estado tanto a democracia quanto os direitos fundamentais passam a ser o seu alicerce, dando base à Constituição e não sendo passíveis de recuo.

Quando passa-se dos direitos naturais para os direitos do homem, estes, então, se concentram no centro. Os direitos fundamentais serviam para dar maior proteção ao povo, sendo considerados, como destaca Luño (2004, p. 38), “patrimônio del individuo em su condición presocial”, logo os direitos são necessários para a existência do homem como homem social.



Ratificando esse pensamento de o homem como centro e pessoa que deve ser protegida, podemos destacar a ideia de Barcellos (2006, p. 115), ao expor que

fala-se da *centralidade* dos direitos fundamentais, como consequência da centralidade do homem e da sua dignidade. Isso significa, de forma simples, que em última análise, tanto o Estado como o Direito existem para proteger e promover os direitos fundamentais, de modo que tais estruturas devem ser compreendidas e interpretadas tendo em conta essa diretriz.

Nesse sentido, o autor ainda declara que esses direitos fundamentais são muito relevantes, pois podem concentrar uma gama muito ampla de direitos que devem ser respeitados para que se institua o bem-estar social dentro do Estado Democrático de Direito, dando maior visibilidade aos direitos sociais, que se apresentam como aquilo necessário para o básico de uma vida digna e respeitada pelo Poder Público. (LUÑO, 2004, p. 40).

Diante deste fator de observância do poder público quanto aos direitos fundamentais, podemos perceber que esses órgãos estatais devem colocar em práticas ações que concretizem o que a Constituição estabelece. Consequência desta norma constitucional forte e válida temos várias “regras” a serem seguidas e observadas pela sociedade e pelo Estado (Barroso, 2009, p. 13).

Diante disso, na Constituição organizadora de toda a sociedade, podemos realçar o modo de composição do Estado que é separado em três poderes que devem ser, segundo a própria norma Constitucional - no seu art. 2º - harmônicos e independentes entre si, bem como assegura Carvalho Filho (2010, p. 25) “não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição”, devendo todos agir de acordo com suas funções típicas, mas se complementando em certos casos.

O Poder Público deve estabelecer políticas públicas que efetivem os direitos fundamentais instituídos, inclusive aqueles que se caracterizam como direitos sociais que são de condição básica para a sobrevivência humana, quando isso não acontece ou acontece de forma ineficaz o Judiciário por meio de decisões acerca de casos concretos se vê obrigado a garantir o que a norma constitucional garante, então como podemos notar

o limite à separação de poderes alcança os limites para o bom funcionamento e para o controle das instituições estatais, ao passo que essa divisão funcional surge como condição da circularidade dos sistemas do direito e da política (BEZERRA SILVA, 2012, p. 64).



Deste modo, temos que observar que quando o Poder Judiciário apenas busca concretizar o que está na norma constitucional, não violando a separação dos poderes, e em certos casos, quando interpreta a norma e dá a ela novos olhares apenas está suprimindo uma lacuna deixada pelo legislador ou pelo poder Executivo e que não pode permanecer vazia, devido os cidadãos terem seus direitos reconhecidos pela Constituição. Assim afirma Cittadino (2002, p. 23), “o processo de concretização da Constituição, envolve necessariamente um alargamento do círculo de intérpretes da Constituição, na medida em que devem tomar parte do processo hermenêutico todas as forças políticas da comunidade”.

A proteção dos direitos fundamentais-sociais exige na maioria dos casos, ações prestacionais por parte do Estado que deve instituí-las por meio de políticas públicas, mas lembrando que esta implementação requer orçamento e escolhas diante do que se vai investir, e, também, que nem todos os direitos devem estar atrelados ao orçamento como, por exemplo, uma pessoa que necessita de um tratamento de saúde com risco a sua vida, deverá ter o tratamento independente de o orçamento público estar ou não disponível (AMARAL; MELO, 2008, p. 87).

Desta forma, o Poder Judiciário, quando intervém nessas situações que o poder público alega reserva do possível, diante da falta de orçamento para prestar tal serviço, o poder judicante dispõe de instrumentos para verificar até que ponto realmente o direito deve ser prestado e se este está disposto de forma a não poder ser esquecido ou adiado,

para efeito de se admitir a imediata aplicação pelos órgãos do Poder Judiciário, o corretamente apontado “fator custo” de todos os direitos fundamentais, nunca constituiu um elemento impeditivo da efetivação pela via jurisdicional (SARLET; FIGUEIREDO, 2010, p. 187).

Então, para que a Constituição tenha validade deve ter sido instituída por um povo soberano capaz de escolher seus representantes, de modo que estes criem normas que efetivem os seus direitos, trazendo o homem para o centro do Estado e este deve instituir ações que visem concretizar o que a Constituição consagrou como direitos fundamentais. Em relação aos direitos fundamentais-sociais, se espera uma contraprestação estatal que necessita de orçamento e serviços adequados para instituí-las, pontos que passaremos a abordar no próximo ponto.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, ORÇAMENTO PÚBLICO E A RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO.

Como objetivo dessa nossa democracia, deve haver a ordem social, que nada mais é do que o Estado, juntamente com a comunidade, promover o bem-estar so-



cial e justiça sociais, conforme aponta o art. 193, da Constituição Federal. Pode-se perceber que em vários artigos da norma constitucional o Estado, com a ajuda de toda a coletividade, irá agir para tornar a convivência e a vida mais digna no país, desenvolvendo, para isso, atividades que coloquem em prática, em ação, esses direitos que por direito constitucional são garantidos aos cidadãos.

Nesse sentido também afirma Barcelos (2006, p. 116) “compete à Administração efetivar os comandos gerais contido na ordem jurídica e, em particular, garantir e promover os direitos fundamentais em caráter geral”, ou seja, todos devem ter acesso quando está se falando em direitos fundamentais garantidos pela Constituição, devendo a suas ações proporcionar um destino amplo.

Também para o caráter de generalidade e igualdade que deve ter o desenvolvimento de atividades que garantam os direitos da Constituição, Ohlweiler (2008, p. 323), compartilhando a ideia acima exposta, destaca que políticas públicas “constituem-se no conjunto de ações desenvolvidas pelo Poder Público para materializar as indicações de bem comum, justiça social e igualdade dos cidadãos.”

Assim, para que entre em prática e os direitos possam ser exercidos pelo povo, o Poder Público necessita de políticas públicas e orçamento, pois muitos dos direitos, como saúde, educação e segurança, precisam de recursos para serem disponibilizados à população. Então Galdino ([s.d.], p. 204) enfatiza que “chega-se à conclusão de que os direitos só existem onde há fluxo orçamentário que o permita”.

Essas políticas públicas e o orçamento, como se pode ver, são responsabilidades dos Poderes Legislativo e Executivo que estabelecem como e quando serão feitas e quanto se deve dispor de recursos para que se consiga oferecer dignidade à população. Então, Barcellos (2006, p. 119) ressalta que “a própria Constituição o reconhece ao dispor sobre as competências do Executivo e do Legislativo no que diz respeito à elaboração do orçamento, a sua execução e controle”, uma vez que é de responsabilidade estatal promover o bem comum e bem-estar social.

Pode-se afirmar que a população possui um papel também fundamental na forma de aplicação dessas políticas públicas, uma vez que ela participa do processo democrático e por meio da comunidade se apresentam os Poderes Legislativo e Executivo. Nesse sentido Galdino ([s.d.], p. 211) afirma que “as escolhas trágicas [...] que são impostas pela escassez dos recursos financeiros para a tutela dos direitos salientam a valoração que uma sociedade atribui a tais e quais direitos”.

E o mesmo autor destaca que

embora os custos certamente não sejam o único referencial ou critério para as decisões políticas e judiciais, fato é que eles não podem ser



desconsiderados na discussão acerca dos direitos fundamentais (GALDINO, [s.d.], p. 230).

Corroborando tal ideia, de que a dignidade e os direitos fundamentais-sociais são mais importante de que os recursos que dispõe o Poder Público, assim Mello (2011, p. 51) afirma “tudo se resume, portanto, a uma análise fática daquilo que compõe ou necessita compor o quadro de despesas correntes de um homem e sua família, em certa época, região, para que possam ter uma *existência digna*”.

Chritopoulos (2009, p. 8593) afirma que os direitos fundamentais-sociais devem ser dispostos em sua máxima potencialidade, uma vez que é dever do Estado promover a vida digna com finalidade ao bem-estar social, não havendo para ele “razão para que os orçamentos não se executem nas áreas sociais onde há mais necessidades a serem satisfeitas”.

Muitas vezes o Poder Público se esquivava na execução de políticas públicas eficientes e que satisfaçam o interesse da população, para isso alega que não possui o orçamento adequado para que toda a atividade seja desenvolvida. Diante desse problema há o que pode-se chamar de controle jurisdicional de políticas públicas dos direitos fundamentais-sociais, pois essa ação judicial está amplamente ligada à satisfação e eficiência mínimas pelos Poderes Executivo e Legislativo, podendo, desta forma, o Poder Judiciário, quando invocado a se manifestar, dependendo da situação pode ordenar o Poder Público que garanta o direito assegurado pela norma constitucional (BARCELLOS, 2006, p. 136).

O orçamento, então, está inteiramente ligado às políticas públicas colocadas em prática pelo Poder Público, como afirma Mânica (2007, p.3), “no Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento instrumentaliza as políticas públicas e define o grau de concretização dos valores fundamentais constantes do texto constitucional. Dele depende a concretização dos direitos fundamentais”.

Tratando-se, rapidamente, do princípio da reserva do possível que muito é utilizada pelo Poder Público como justificativa para a não efetivação de direitos, que advém da doutrina alemã com a finalidade de dar tudo aquilo que a população esperava do Estado e aquilo que ele deveria lhe proporcionar, o que é razoável de se esperar do Poder Público, quando trazida para o espaço jurídico brasileiro o princípio é entendido como aquilo que se pode fornecer diante do orçamento disponível, dando limitação à execução dos direitos fundamentais, diante do que se dispõe de recursos financeiros. (MÂNICA, 2007, p. 13).

Nesse sentido, quando o Poder Público alega e traz à tona tal princípio como justificativa para a inexistência da ação ou sua insuficiência, o Supremo Tribunal Federal tem decidido, quando o direito envolvido diz respeito à dignidade da pessoa, de



forma a provocar o Poder responsável pela política pública, para que comprove que, realizando tal direito, isso pode afetar a ordem econômica social

a destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõe, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas” em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas pragmáticas positivadas na própria Lei Fundamental. (Ag. Reg. no RE com Agg. 639.337 – SP. Ministro Celso de Mello (Rel.). 23/08/2011. p. 127-128).

Diante dessas situações sobrevém outro tema bastante influenciável quando trata-se de orçamento, uma vez que a sua prática prejudica a disposição de recursos e faz restar prejudicado conseqüentemente o exercício dos direitos fundamentais. Como assegura Barcellos (2006, p. 121): “na ausência de controle social, a gestão de políticas públicas no ambiente de deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo”, afirmando ainda que “mais recursos públicos são desperdiçados e muito pouco se produz em favor da promoção dos direitos fundamentais”.

Nesse sentido Osório (2011, p. 52) ressalta que essa corrupção afeta os valores jurídicos que são essenciais ao Estado Democrático de Direito, ou seja,

corrupção como tal representa uma das práticas humanas mais generalizadas e com efeitos tão perniciosos e devastadores que seu exercício impossibilita a saúde moral dos povos, impede o desenvolvimento econômico sustentável das nações e representa um poderoso obstáculo para obter a paz e a harmonia social.

Para Gesta Leal as patologias corruptivas destroem os valores fundamentais da dignidade humana e a igualdade na política, fazendo-se impossível a garantia dos direitos fundamentais e entre outros direitos quando ela está presente. Essa ilegitimidade acontece quando estão os homens públicos mais preocupados com as conseqüências políticas e o benefício que lhes irá trazer com as escolhas, do que com o bem social que deveria permear as escolhas políticas (2013, p. 12-13).



Entende-se não haver diferença em como ela se caracteriza, pois acontece em ambos a quebra da confiança, no momento em que há rompimento dos procedimentos institucionais, não se restringindo a corrupção apenas a questões jurídicas, mas se manifestando sempre que há uma corrupção moral do caráter pessoal do indivíduo. Mencionando o autor que “não importa tanto o dimensionamento econômico do prejuízo causado pelos atos corruptivos, mas o próprio ato implica violação do direito *per si*” (LEAL, 2013, p. 7-8).

Branco (2011, p. 1), ainda, lembra que a impunidade agrava os casos de corrupção, pois há muitas “regalias” quando falamos de pessoas públicas e de altos cargos, ou seja,

o diagnóstico sobre as causas da corrupção brasileira é quase unânime. A colonização de 300 anos é o componente histórico. Outros pontos fundamentais são a imunidade parlamentar, o sigilo bancário excessivo, a falta de transparência das contas públicas, a elevada quantidade de funções comissionadas, os critérios para nomeação de juízes e ministros de tribunais superiores, o foro privilegiado para autoridades, os financiamentos de campanhas eleitorais, as emendas parlamentares e a morosidade da Justiça. Esses aspectos, em conjunto ou individualmente, levam à impunidade. (BRANCO, 2011, p. 1).

Essas patologias corruptivas estão ligadas intimamente com a disposição de recursos para áreas importantes, uma vez que, quando recursos são retirados de forma criminosa é a população que sofre as consequências, pois na medida em que não há recursos suficientes para aplicar em políticas públicas, o dinheiro está nas mãos de pessoas que se beneficiam a partir de recursos públicos, como aponta Grajew (2012), “o desvio de dinheiro público retira recursos da saúde, da educação, dos serviços e investimentos públicos, tão necessários para a população, especialmente para os mais necessitados”.

É preciso que haja um novo posicionamento por parte da sociedade, uma maior responsabilização dos agentes públicos e políticos, havendo uma ampliação da transparência e modernização dos serviços para que os recursos sejam utilizados da melhor forma e de maneira que não haja desvios para benefícios privados, conforme destaca Ramina (2008, p. 125), “a luta contra a corrupção através do aperfeiçoamento da transparência e da responsabilidade dos governantes, dos sistemas judiciários, e da modernização dos setores financeiros, tornará viável o surgimento de uma atmosfera mais propícia à realização de um elenco mais amplo de direitos humanos”.

Assim, também, é o pensamento de Filgueiras (2006, p. 10):



A abordagem institucional da corrupção chama a atenção, por conseguinte, para a necessidade de reformas institucionais, no plano político e econômico, visando a criar regras fixas para a interação entre os interesses privados e o interesse público, comungando com mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte de funcionários públicos e de agentes privados.

E Leal (2013, p. 25), corroborando tal pensamento, afirma que a corrupção não se resolverá rapidamente e num passe de mágica, precisa-se estratégia e legislação que sejam suficientes a resolver o problema e minimizá-lo aos poucos, também menciona que a população deve se ater a praticar pequenos atos corruptivos para que haja uma mudança cultural, ou seja, “a questão é que fenômenos multifacetais como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas [...], mas reclama mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais”.

Muito se tem falado de novos mecanismos que sejam capazes de interromper o crescimento dessas patologias corruptivas. Com a Constituição de 1988, se deu o fortalecimento da ideia de um indivíduo responsável, conjuntamente com o Estado de formar a sociedade e o governo que o representa, bem como a moralidade administrativa passou a ter maior destaque e abriu-se espaço com a Lei de improbidade administrativa para punição de pessoas que violem os valores da moralidade, entre outros princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública. Mas muitos desses mecanismos não forma suficientes em si para amenizar as práticas corruptivas. (LEAL, 2013, p. 144).

A Organização da Nações Unidas lançou uma Convenção contra a corrupção que procura colaborar com os países para o combate da corrupção. O Brasil é signatário de tal convenção, pois também é um país que vêm querendo colaborar para o melhor desempenho e desenvolvimento do seu governo e de sua sociedade. A Convenção, traz medidas de prevenção para a prática de atos corruptivos, de forma a estipular “políticas públicas contra a corrupção, de forma a promover a participação da sociedade e, concomitantemente, refletir os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas” (Cartilha sobre a Convenção das Nações Unidas, 2008, p. 9).

Para a verificação da violação dos direitos, através dos atos corruptivos deve-se analisar quais são as responsabilidades dos Estados e no que eles seguem de direitos. Chega à conclusão Leal (2013, p. 76) de que as práticas corruptivas podem trazer prejuízos na efetividade, na aplicação dos direitos humanos e fundamentais na medida com que podem esses atos acarretarem danos aos direitos garantidos aos indivíduos.



Diante desses fatores, que foram trazidos de forma superficial, podemos constatar que a corrupção se faz presente nos governos, inclusive brasileiro, de modo a retirar recursos de outras áreas para que agentes públicos e políticos satisfaçam interesses políticos ou privados, dessa forma orçamento falta em outros campos importantes como saúde e educação. Esses atos corruptivos acabam por se apresentar como obstáculos para as reais efetividades dos direitos fundamentais, deixando a sociedade à mercê e fazendo com que muitas pessoas acabem recorrendo ao Poder Judiciário para concretizar seus direitos.

4 CONCLUSÃO

Por todo o exposto, tendo em vista que a Constituição é formada pela participação popular e que a democracia fortaleceu ainda mais esse papel, trazendo mais valores e acrescentando, então, esse ente como centro do Estado, devendo o governo fornecer-lhe toda a proteção, que lhe garanta uma vida digna e justa. Os direitos fundamentais trazem essa característica de resguardar o homem em face do Estado.

O poder Público, junto com esses cidadãos, é responsável pela prestação de serviços que satisfaçam o bem comum e proporcionem o bem-estar social à comunidade. Uma vez praticando de forma inadequada, ineficiente, ou não praticando ações que assegurem os direitos aos cidadãos, estes provocam o Judiciário que se manifesta de forma a apenas garantir o que o texto constitucional já está estipulando que se faça.

Para que os direitos fundamentais-sociais se realizem é preciso uma prestação por parte da Administração Pública, isso acarreta em custos, logo o poder público precisa dispor de recursos financeiros para desenvolver políticas públicas para o exercício do direito por parte da comunidade, embora, muitas vezes, esse poder alega que não possui verbas para que o direito seja realizado.

Por vez resta claro que, muitas vezes, não tem dinheiro por haver muita corrupção por parte dos agentes políticos e públicos no setor público, o que dificulta a disposição de recursos. Essas patologias corruptivas são características culturais expostas em todas as partes do mundo e que começam a ser mais amplamente repreendidas, diante até de uma colaboração universal para o seu combate, de forma que não seja mais obstáculo para a concretização dos direitos fundamentais, que precisam ser prestados à sociedade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há Direitos Acima dos Orçamentos?, In: SARLET, Ingo W. (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre:



Livraria do Advogado Editora, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de direito do estado*, v. 1, n. 3, jul./ set. 2006.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEZERRA SILVA, Jonathas. A legitimidade do poder judiciário na concretização dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (Org.). *Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Experimentalismo Institucional*. Brasília : IDP, 2012.

BRANCO, Gil Castello. *O custo da corrupção*. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/o-custo-da-corrupcao/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2013.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ARE 639337 AgR / SP. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO*. Min. Celso de Mello (Rel.). Julgamento: 23/08/2011. Órgão Julgador: Segunda Turma. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. *O orçamento público e a efetivação dos direitos sociais*. In: XVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, São Paulo, Anais, 2009.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação de poderes. In: VIANNA, Luiz Werbeck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. Presidência, Controladoria-Geral da União. 1^o Ed., Brasília: CGU, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção na política – perspectivas teóricas e metodológicas*. Juiz de Fora: [s.n.], 2006.

GALDINO, Flávio. *Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos – Direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, [s.d].

GRAJEW, Oded. *Corrupção legalizada*. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/19094>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.



LEAL, Mônia Clarissa Henning. *A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Manole, 2003.

_____. *Jurisdição constitucional aberta – reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática - uma abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LUÑO, Antonio E. Perez. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2004.

MÂNICA, Fernando Borges. Teoria da reserva do possível: Direitos fundamentais a prestações e a intervenção do poder judiciário na implementação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p. 169-186, jul./set. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Jurisdição constitucional, direitos fundamentais e experimentalismo institucional. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (Org.). *Jurisdição constitucional, direitos fundamentais e experimentalismo institucional*. Brasília : IDP, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OHLWEILER, Leonel Pires. Políticas públicas e controle jurisdicional: uma análise hermenêutica à luz do Estado Democrático de Direito. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, p. 41/154, 2011.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação Internacional contra a corrupção*. Corrupção e direito ao desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2008.

SARLET, Ingo W; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM L. B. (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lênio Luiz. *La jurisdicción constitucional y las posibilidades de concretización de los derechos fundamentales-sociales*. Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/6.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.



UM ESTUDO DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO A PARTIR DO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

*Patrícia Tavares Ferreira Kaufmann¹
Ianaíê Simonelli da Silva²*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo abordará o fenômeno da corrupção na esfera da administração pública, que é um tema de difícil compreensão e definição por abranger múltiplas áreas do conhecimento, envolvendo as mais variadas gamas de relações institucionais e sociais, havendo inúmeros conceitos que tentam esclarecer o que vem a ser esta prática.

Este fenômeno denominado corrupção é um tema recorrente, existente em todas as sociedades, umas com um grau de intensidade maior do que em outras, nada diferente do que ocorre no Brasil, que teve início no período da colonização portuguesa e continua até os tempos atuais, numa constante acentuação, conforme bem se verifica através da mídia.

Importante referir que um elemento, intrínseco ao fenômeno da corrupção, são as relações entre ética e moral que são abordadas neste estudo.

As situações corruptivas estão por toda a parte e não se restringem a ilícitos jurídicos, pois estão presentes, também, na iniciativa privada, como, por exemplo, através de formas não oficiais de premiações ou bonificações de comportamentos e condutas profissionais, de plágio acadêmico, entre tantas outras espécies.

No entanto, o presente artigo se restringirá a abordar os atos corruptivos na administração pública brasileira.

2 A DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO

A palavra corrupção traz a ideia de decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno. Normalmente, associamos corrupção a um ato ilegal, no qual dois agentes, um corrupto e um corruptor, travam uma relação às margens da lei, envolvendo a obtenção de propinas.

¹ Mestranda, aluna na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública que tem como Titular o Prof. Dr. Rogério Gesta Lea. Turma 2013, Universidade de Santa Cruz do Sul.

² Mestranda, aluna na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública que tem como Titular o Prof. Dr. Rogério Gesta Lea. Turma 2013, Universidade de Santa Cruz do Sul.



O senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas, igualmente, considera a corrupção algo frequente entre servidores públicos, que usam do seu cargo (o seu poder) para extorquir renda daqueles que, teoricamente, corromperam a lei, ou mesmo na obtenção de um simples e pequeno benefício a seu favor, seja ele monetário ou não – ultrapassando o sinal vermelho ou não pagando impostos.

Na verdade, existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção. Para Yves Mény (1996) existem dois conceitos: o primeiro conceito está ligado ao viés jurídico, segundo o qual a corrupção é um delito que se encontra tipificado nas leis penais; o segundo conceito é sociológico, perante o qual alguns atores desviam-se dos imperativos éticos estruturados na sociedade.

Já Samuel P. Huntington (1975) tem uma forma de percepção diferente, segundo a qual a corrupção é uma espécie de medida da ausência de institucionalização política eficiente, resultando numa ordem política instável.

Dos conceitos acima trazidos, verifica-se que está presente a ideia de uma burocracia dentro de um modelo racional-legalista. Nesse modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados. No caso da burocracia pública, os agentes que dela participam possuem uma formação profissional adequada às funções desempenhadas, são profissionalizados e agem de acordo com as chamadas normas burocráticas.

As características principais dessa burocracia, pelo menos em termos justificativos deste sistema, são a imparcialidade e a separação entre os fins privados e públicos.

No entanto essa visão de burocracia parte de uma distinção entre a racionalidade pública e privada, desconsiderando, na grande maioria das vezes, o papel da estrutura de incentivos gerada dentro de um conjunto de regras e valores, que, na prática, pode ocorrer tanto em âmbito privado, quanto público. Os agentes públicos podem ter um comportamento que vise à satisfação de sua realização pessoal (seja ela monetária ou não) mesmo enquanto agentes públicos.

Nas definições de corrupção depara-se com um ponto importante: a ideia de separação entre a coisa pública e a coisa privada. Ademais os políticos tomam as decisões alocativas de acordo também com suas respectivas funções-objetivo.

Rogério Gesta Leal (2012, p. 02) questiona se “é possível diferenciar entre corrupção provocada por ganhos públicos e ganhos privados? Ou mesmo entre corrupção provocada pelo setor público e pelo setor privado?”. E traz exemplos da dificuldade de se perceber o limite da diferenciação entre eles.



A ideia de corrupção e as várias definições possíveis do fenômeno em questão envolvem igualmente uma noção de legalidade e ilegalidade.

A definição do que é legal ou ilegal é condicionada pela história e pelo conjunto de valores de uma sociedade.

Segundo Rogério Leal (2012), a corrupção não pode ser restringida a ilicitudes ou a problemas meramente jurídicos porque na iniciativa privada das relações de produção de bens e serviços têm-se criado formas não oficiais de premiação ou bonificação de comportamentos e condutas profissionais, basta ver a já institucionalizada gorjeta para garçons em bares e restaurantes, não se caracterizando isto como forma corruptiva de obter favores especiais por parte dos atendentes destes locais, mas mesmo como reconhecimento suplementar, por parte do usuário, do serviço levado a cabo.

Há outros exemplos no campo da não restrição motivacional-econômica de atos corruptivos – ao menos não diretamente –, tais como situações de plágio acadêmico, no qual o plagiador não precisa estar motivado necessariamente por um ganho de ordem econômica, mas a um benefício de desempenho curricular ou formativo (por mais ficcional que o seja), como a conclusão de um curso ou especialização, para então se colocar melhor no mercado; a situação do agente público que fabrica ou planta provas incriminatórias em ilícitos penais de alta reprovação social (pois há alguns que não o são mais, como o jogo do bixo, por exemplo), como o estupro ou pedofilia, não desejando com isto qualquer vantagem econômica ou benefício pessoal, mas animado por senso de justiça pessoal/social de que um estuprador e pedófilo não seja punido [...]. (LEAL, 2012, p. 4).

Daí a conclusão de que não importa tanto o dimensionamento econômico do prejuízo causado pelos atos corruptivos, mas o próprio ato implica violação de direito *per si*.

Mas será que se pode falar em causas nobres que justifiquem a corrupção? Miller sustenta que não, e com ele concordo, dando o exemplo do caso em que um servidor público da imigração permite o ingresso irregular de estrangeiro amigo seu no país para que ele possa receber tratamento médico vital a sua saúde, operando verdadeira violação (ou corrupção no sentido de subversão) do sistema e procedimento de imigração, sem qualquer benefício pessoal [...]. (LEAL, 2012, p. 5).

Rogério Leal (2012) salienta existirem muitas causas e nexos causais que envolvem atos corruptivos (comissivos e omissivos), todos com níveis de complexidade



constitutivos muito altos, reclamando a madura e aprofundada reflexão, no que a filosofia pode em muito auxiliar.

Assim, o referido autor Leal busca auxílio à filosofia para a compreensão do fenômeno da corrupção, conforme bem se verifica abaixo:

No plano gramatical do termo, a corrupção é substantivo feminino derivado do latim *corrupto*, com o sentido de deterioração, ato, processo ou efeito de corromper. De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa —, este substantivo pode significar: a) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefacção; b) modificação, adulteração das características originais de algo; (c) no sentido mais figurado, a expressão refere também a degradação moral de indivíduos e instituições, o que evidencia a ampla gama de possibilidades conceituais em jogo. (LEAL, 2012, p. 6).

Dessa forma, o problema que se coloca é saber em que medida é defensável a existência de uma moralidade pública e outra privada capazes de auxiliar na orientação (porque não são suficientes) das possibilidades de controle e tratamento curativo e preventivo de atos corruptivos – aqui sempre entendidos como aqueles que dizem respeito aos corruptores e corrompidos, inexistindo *discrimem* entre eles ao menos neste âmbito.

3 A ÉTICA E A MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No que diz respeito à moralidade, diversos estudiosos defendem que a moral administrativa difere da moral comum, embora a distinção não provoque incompatibilidades entre ambas. O princípio da moralidade administrativa possui maior alcance, é mais genérico, pois determina todos os ‘poderes’ e funções do Estado, segundo os padrões jurídicos da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade.

Importante referir que a moralidade é uma questão essencial a ser observada. Em sua acepção mais comum, a moral pode ser encarada como a distinção entre o bem e o mal. Pode ser uma reflexão gerada a partir de uma experiência, um valor agregado à cultura, que reflete na conduta humana, e, muitas vezes, também é denominada como ética.

Os valores morais foram judicializados pelo Estado Democrático de Direito, que incorporou a moral e a ética como guia da conduta humana, disciplinando um sistema ético de conduta.

Esses valores também foram incorporados à própria estrutura estatal, sistema que é regido pelos princípios norteadores da boa administração. Neste diapasão,



encaixa-se o princípio da moralidade, que compreende também, em seu âmbito, os princípios da lealdade e boa-fé.

Desse modo, a moral se enquadra em um conceito jurídico indeterminado que varia no tempo e no espaço, fato que não impede a limitação da atuação administrativa. Tal princípio não é facilmente definido, provavelmente em detrimento da grande dificuldade de enquadrarmos a moral em um ou dois vocábulos dada a gama de condutas e práticas as quais não se coadunam com as reais finalidades da Administração Pública (LOPES, 1993, p. 33).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 definiu, em seu art. 37, a moralidade como princípio aplicável à Administração Pública. Esse artigo dispõe que “[...] a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Dessa forma, a relação entre o dever da Administração Pública de atuar e o fim almejado pela lei não podem afastar o respeito à lealdade e à boa fé, conceitos que participam da constituição do princípio da moralidade.

De acordo com o professor José Afonso da Silva,

A ideia subjacente ao princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas moralidade jurídica. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no conjunto de ‘regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. (SILVA, 2001, p. 652).

No mesmo sentido, Maurício Antônio Ribeiro Lopes:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum o que, contudo, não as antagoniza, pelo contrário, são complementares. A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto - mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa. Vislumbra-se nessa regra um caráter utilitário que é dado por sua intensa carga finalista. (LOPES, 1993, p. 34).

Conforme o acima exposto, pode-se aduzir que a moralidade administrativa difere das normas morais comuns, uma vez que é composta por regras de boa administração - conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e de função



administrativa. Os objetivos a serem cumpridos pela Administração Pública diferenciam-se dos buscados pelo ser humano no exercício de sua liberdade.

É no campo da ética e da moral na administração pública, que se pode chegar numa das facetas da má gestão pública, que para Fábio Medina Osório nada mais é do que a desonestidade funcional dos homens públicos.

Assim como a podridão moral do homem público, a corrupção pública tem um caráter universal e global, embora sua incidência nos países subdesenvolvidos seja mais facilmente endêmica, já que os ambientes costumam, por suas peculiares carências, ser mais propícios ao desenvolvimento sólido e impune das práticas corruptas e corruptoras. Isso se dá, pela ausência de fortes instituições fiscalizadoras em ação e lacunas nos esquemas preventivos, afirmação que se aplica inclusive no Brasil. (OSÓRIO, 2010, p. 54).

É preciso que se identifique o antídoto que permita à sociedade livrar-se do veneno da corrupção. Nessa expectativa é fundamental uma reestruturação no modo de pensar e agir em sociedade. Talvez, mesmo, proceder a uma revisão do conteúdo da moral média social. A moral em sua acepção mais comum é, simultaneamente, a experiência vivencial em que nossa consciência experimenta a distinção entre o bem e o mal, como também a reflexão filosófica gerada a partir dessa experiência.

A moral pode ser tida à guisa de um valor, que ao se debruçar sobre aquela experiência concreta, refletida filosoficamente e projetada no comportamento humano, usa-se nominar como ética (RONZANI, 2007).

Para Ronzani (2007), a consciência é vista como um estado do ser que estabelece o sentido da existência do mundo e do gênero humano, admitindo acepção psicológica quando exhibe os fatos tal quais são (real) e uma acepção moral, expressão de um intimismo profundo, determinante de como os fatos deveriam ser (ideal).

A partir dessas ideias afirma-se que entre a materialização de um fato e o comportamento que se segue há um espaço de reflexão, que é a própria consciência psicológica. A expressão “tomar consciência de seus atos” quer significar a imediata percepção das variadas posturas possíveis diante dos fatos; daí decorre que se a consciência psicológica é um espectador, pois assiste o fato, a consciência moral é um julgador, pois após avaliar o fato toma sobre ele uma posição (RONZANI, 2007, p. 74).

O juízo moral é um fato universal, distintivo da natureza humana, que leva à identificação de valores humanos como a lealdade, a generosidade, a coragem e a compaixão. Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se dizer que a consciência moral funda-se, portanto, na preservação social, pelo que se presta a disciplinar a



sociedade por seus padrões e valores, que a eles submetem-se, quer por sentir-se obrigada, quer porque pela tradição isto já se tenha tornado um hábito.

A consciência moral individual, por sua vez, será uma ressonância da consciência social, que assim expressa suas exigências para uma sobrevivência harmônica.

O Estado Democrático de Direito juridicizou valores morais, incorporando-os ao ordenamento e tornando-os vinculativos para o comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social. (RONZANI, 2007, p. 76).

Esse Estado Democrático de Direito, com foco nestes valores, passou a exigir da burocracia estatal uma gestão honesta e transparente, tornando jurídicas normas anteriormente sediadas apenas no campo da moral, refletindo a necessidade imperativa do exercício de direito subjetivo público do cidadão a um governo honesto.

Com este processo se percebe o aprimoramento da norma, conferindo coerência e unidade ao direito, também denominado de sistema ético de conduta social. Dessa perspectiva a moral e o direito caminham juntas no objetivo superior da boa condução dos negócios públicos, e se alinham como princípios igualmente distintos para a administração pública.

Conforme bem se verifica do entendimento de Ronzani (2007), da moralidade jurídica deriva a probidade administrativa, que é a correção de intenções e de comportamento que devem fazer-se presentes quando da externalização dos atos de ofício pelos variados gestores da coisa pública, agentes públicos.

Dessa forma, o princípio da moralidade tem por função precípua nortear o sistema administrativo, enquanto que o dever de probidade visa manter as atitudes concretas de seus agentes dentro das normas sistêmicas.

4 OS AGENTES PÚBLICOS FRENTE A ATOS CORRUPTIVOS

Quanto ao comportamento que se espera dos agentes públicos, ele deve ser encarado como restrito a um conjunto de regras que devem buscar o controle da ação predatória sobre a res pública.

No entanto, sabe-se que, na prática, muitos entes públicos acabam por adentrar no campo de atos corruptos, se envolvendo na troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

A respeito de atos corruptivos cometidos por entes públicos, com um sistema legal devidamente estabelecido e em pleno funcionamento, pode-se minimizar a pos-



sibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.

Conforme bem aborda Ronzani (2007, p. 83), o fundamento constitucional para a punição dos que praticam atos de improbidade administrativa se alinha no § 4º, do art. 37, CF/88.

Acresça-se a este dispositivo constitucional a Lei n.º 8.429/92, que trata dos atos de improbidade administrativa.

Antes de adentrar em algumas especificidades da Lei 8.429/92, imperioso fazer uma distinção entre agente público *stricto sensu* e agente político (ou políticos).

O preceito constitucional inscrito no “caput”, do art. 37, da Constituição Federal de 1988, se trata de uma previsão geral aos agentes públicos *lato sensu*, aplicando-se ora àquele que exerce atividade pública como agente administrativo (servidor público *stricto sensu*), ora àquele que atua como agente político (servidor público *lato sensu*), que está no desempenho de um mandato eletivo.

Conforme estabelece o referido artigo, a violação a um dos princípios enumerados em seu corpo atrai para o agente público (tanto administrativo, quanto político) as sanções prescritas pela Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), pela Lei n.º 1.079/50 (Crime de Responsabilidade), pela Lei n.º 4.717/65 (que regula a Ação Popular), além da legislação específica que regulamentar a matéria definida constitucionalmente.

Por agente público, a própria Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 2º, descreveu que são todos aqueles que exercem mandato, cargo, emprego ou função em entes de direito público.

Sucedem que, apesar de possuir natureza civil, a Lei n.º 8.429/92, não afasta os aspectos penais incidentes, que vem a conflitar com legislação específica a respeito de matéria penal atinente a agentes políticos.

Os agentes políticos exercem funções complexas e envolvem alguns desdobramentos constitucionais que segundo o STF, no julgamento da Reclamação n.º 2.138/STF, inviabiliza a aplicação integral da Lei n.º 8.429/92, quando se tratar da apuração da prática de ato de improbidade administrativa, porquanto a natureza jurídica das sanções cominadas na Lei n.º 8.429/92, tais como a perda da função e a suspensão dos direitos políticos, possuem similitude com as sanções penais dispostas no Decreto n.º 201/67, que pune a prática de crimes de responsabilidade por Prefeitos Municipais, que somente poderiam ser aplicados pelos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 29, X, da CF).

No entanto, a legislação específica, aplicável aos agentes políticos, o Decreto n.º 201/67, não aborda todas as formas contidas na Lei n.º 8.429/92. Assim, parece que



o melhor entendimento seria o de aplicar esta última lei em todos os casos que não conflitassem com a lei própria dos agentes políticos, deste modo se estaria evitando a impunidade e não se estaria cometendo *bis in idem*.

Após esta breve, mas importante ressalva, retornamos para a abordagem dos atos corruptivos cometidos pelos agentes públicos *latu sensu* denominados de corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promovem o desvirtuamento da Administração Pública e afrontam os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário e de toda a sociedade, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de privilégios ilícitos.

A sociedade encontra na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, ou “lei do colarinho branco”, a possibilidade de exercer o controle social, exigindo moralidade e compromisso social dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos.

Esta lei definiu as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito através da prática de ato de improbidade administrativa, bem como quais atos administrativos configuram o crime de improbidade, prevendo, também, expressamente, a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação principal (art. 17).

Cuida da Improbidade Administrativa, dispondo sobre as sanções aplicáveis ao agente público, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função, na administração direta, indireta ou fundacional, além de definir como e quando sua conduta se traduz em ato com tal definição.

Ao classificar as condutas, aponta a forma de apurá-las e puni-las. Tem por objetivo proteger a administração, alvo maior da “corrupção», de privilégios, de má gestão e mau uso do patrimônio público (bens, direitos, recursos, com ou sem valor econômico).

Evidentemente, que inexistente receita pronta para tão grave questão, porém há salutareos indicativos para as pósteras gerações. O caminho é o da educação que privilegie a formação e a consolidação do caráter da criança, do adolescente e do jovem.

Será uma renovação de valores preparando os novos adultos para o devotamento à liberdade responsável, sempre conjugado com o respeito à dignidade da pessoa humana e o exercício de uma cidadania ativa.

Nas palavras de Ronzani:



Abrem-se horizontes promissores, sobretudo, da inarredável premissa de que pela efetiva punição do ato ímprobo resgata-se a idéia de que vale a pena ser decente e que é dever do agente público atuar dentro das fronteiras da moralidade e da proibidade administrativa, para que as gerações vindouras aprendam e acreditem que a honestidade de propósitos e de atitudes não é uma mera abstração, mas uma exigência para todo cidadão, a fim de que se construa sob o pálio da democracia, uma sociedade em que valha a pena viver. (RONZANI, 2007, p. 87).

A ideia de responsabilidade pessoal dos agentes públicos por atos contrários a normas éticas é muito antiga e radica no imperativo ético de imputação. O que se nota é que a evolução traz um aumento gradativo e intenso de responsabilidades, reduzindo-se o campo das imunidades.

Não se toleram agentes públicos revestidos de imunidades absolutas. O regime de responsabilidades pode variar, com seus detalhes e alcance diversos, mas sempre existirão níveis básicos de responsabilidade.

Vale reconhecer que há muitas classes de infrações ou faltas pessoais dos agentes públicos, além das intencionais e das faltas graves por imprudência ou negligência, caracterizadoras de pressupostos de má gestão pública. Os níveis e tipos de má gestão pública são muito variados e distintos.

Conforme bem sustenta Fábio Medina Osório (2010), é óbvio que a corrupção não é a única forma de má gestão pública.

Para Osório (2010, p. 52), a corrupção burocrática tem sido considerada uma “particular forma viral de buropatologia”. Uma vez que entra no sangue de uma organização pública, se espalha rapidamente para todas as partes. Se não é diagnosticada e tratada, irá eventualmente destruir a credibilidade pública e a efetividade organizacional. Mesmo se tratada, não há garantia que vai ser eliminada ou que todas as áreas infectadas serão alcançadas. As possibilidades de extingui-la de uma vez são remotas, tendo em vista que o maquinário responsável por eliminá-la também é corrupto, como no caso do Terceiro Mundo. Por fim, Osório refere que a máquina administrativa no Terceiro Mundo está em um estado de inaptidão.

5 EFEITOS NEGATIVOS DA IMPROBIDADE DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO

Inicialmente, é necessário trazer a definição de improbidade administrativa como uma patologia associada ao mau exercício das funções públicas, decorrente de ações ou omissões do agente competente. Conforme verificado anteriormente, se trata do desempenho de condutas por parte de agentes públicos, em desacordo com a normativa, constitucional, infraconstitucional e, eventualmente, também administra-



tiva *stricto sensu*, que preside seus atos. Improbidade é, no bojo da Lei 8.429/92, em sintonia com o art.37, § 4º, da Carta de 1988, má gestão pública *lato sensu*, seja por desonestidade, seja por intolerável ineficiência.

O vocábulo “improbidade” provém do latim *improbitas, improbitatis*, significando em sentido literal má qualidade (de algo). *Improbis* originou o vernáculo ímprobo: mau, de má qualidade. O vocábulo *improbitate* significa ainda, dentre outras coisas, desonestidade, falsidade, ausência de honradez, corrupção. Tal vocábulo veio a ser adotado para adjetivar a conduta do administrador desonesto. Dessa maneira, administração ímproba representa administração de má qualidade. Tal explicação é necessária para que se compreenda o real significado legal e jurídico da expressão e a distinção entre “probidade na administração” e “moralidade administrativa” (FERREIRA, 2005).

Ronzani (2007) faz uma análise histórica sobre a corrupção do Poder Público na vivência jurídico-política brasileira, intitulada improbidade administrativa, ressaltando a questão da moralidade como apoio imperativo à depuração desse traço negativo de nossa formação, discorre sobre o avanço legislativo inibitório, abordando a concepção contemporânea do sancionamento do ato ímprobo.

Segundo Fábio Medina Osório (2005), a peculiaridade do ato ímprobo é o patamar especial de gravidade que ele assume em termos de valoração sobre a normativa violada, considerando-se os preceitos previstos na Lei 8.429/92, o que justificaria, assim, determinadas sanções, com severidade mais acentuada, para coibi-lo. Essa gravidade exige interpretação em franca harmonia com o devido processo legal e a última *ratio* do Direito Punitivo.

O ato tipificado na Lei Geral de Improbidade é um ato ilícito grave, que faz fronteira, embora dele se distinga, com o ilícito penal. Trata-se de ilícito administrativo *lato sensu*, e não tão-somente um ilícito extrapenal. As penas cominadas aos ímprobos são conhecidas, adentrando esfera de direitos fundamentais dos acusados, e alcançando mesmo a suspensão de seus direitos políticos, interdições de direitos e até exigindo o ressarcimento ao erário, quando couber.

Não é toda e qualquer ilegalidade comportamental que pode configurar improbidade, conforme muito bem apontado por Fábio Medina Osório (2005). Ao contrário, em geral, a mera ilegalidade não adentra nesse terreno mais estreito. Nem mesmo toda imoralidade administrativa traduz improbidade, o que significa dizer que a patologia aqui tratada requer uma gradação dos deveres públicos, da normativa incidente à espécie e das respostas sancionatórias cabíveis. Assim, segundo Fábio Medina Osório (2005), somente o processo interpretativo poderá definir, concretamente, um ato ímprobo, o que não impede o reconhecimento de pautas abstratas e objetivas para os operadores jurídicos.



A ofensa ao princípio da moralidade na administração pública é a conduta corrupta por excelência, a improbidade administrativa necessária e sempre presente, como efeito de natureza jurídica, sendo que, além de sua previsão expressa no caput, do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, possui previsão própria no art. 11, da Lei nº 8.429/92, independentemente de outras implicações materiais que possam advir do mesmo fato.

Acrescenta-se a isto o fato de que a corrupção administrativa não se restringe ao campo da moralidade, adentrando em outras áreas, como por exemplo, resultando em prejuízo material ao erário e em enriquecimento ilícito, para o agente público ou para terceiro beneficiário, ou para ambos, em super faturamento. O fato é que, presente a corrupção administrativa, se estará diante do desrespeito a, pelo menos, um dos princípios da administração pública, em que pese não haver enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

Ademais é inerente à corrupção custos políticos, administrativos e sócio-econômicos. Há que se salientar a dificuldade de mensurar o custo social da corrupção, pois não se contabiliza em moeda, mas em horas de trabalho desempenhadas, o que ensejaria a necessidade de trabalho produtivo e reparador de gerações, sendo ainda extremamente difícil avaliar o desgaste institucional (RIOS, 1987, p. 99).

Conforme Figueiras (2011), a corrupção é, acima de tudo, um problema político, que desmoraliza a legitimidade bem como a qualidade da democracia, carecendo mais que mudanças na máquina administrativa do Estado, a concepção de público deve estar acima da eficiência da gestão pública, constituindo-se esta, uma ação político-moral da coisa pública, a fim de que as instituições possam compreender o que é ou deve ser público no Brasil.

Além disso, a corrupção promove efeitos imediatos em diversos setores da vida civil, principalmente, no produtivo, uma vez que restringem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, promovendo performances clandestinas e irregulares pelo setor de produção, originando aumento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos que acarreta (LEAL, 2012).

Importante mencionar que a impunidade não só se configura com arquivamentos de procedimentos de investigação, por falta de provas, sentenças absolutórias ou condenações pífias. Os atos de corrupção administrativa sindicados e as ações punitivas desencadeadas representam a descoberta de uma parcela dos desvios administrativos efetivamente praticados. Pode-se induzir que existe uma cifra negra da improbidade administrativa, assim como há uma delinquência criminal oculta.

O uso de procedimentos formais faz com que a corrupção tenha pouca visibilidade, por vezes transformando em interesses institucionais, aparentemente legíti-



mos, interesses que na verdade são oriundos de grupos alheios ao Estado, beneficiando pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado.

6 CONCLUSÃO

Os atos corruptivos configurados como improbidade administrativa são um dos maiores males envolvendo a Administração Pública no Brasil e um dos aspectos negativos da má administração que mais justificam a implementação de um maior controle social e medidas que visem o seu controle e diminuição.

A expressão corrupção está muito vinculada ao âmbito da Administração Pública designada, tecnicamente, de corrupção administrativa, que, dentre suas formas, acaba por promover o desvirtuamento da Administração Pública de seus fundamentos básicos de moralidade, afrontando os princípios da ordem jurídica do Estado de Direito. Em que pese o fato de se visualizar este fenômeno de uma forma mais fácil no âmbito administrativo, ele também existe no meio privado.

Verificou-se que o conceito de improbidade é bem mais amplo do que o de ato lesivo ou ilegal em si. É o contrário de probidade, que significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de probidade.

É crucial o momento presente. Impõe-se dar um basta no mau exercício da autoridade por parte dos gestores da *res pública*, identificando mecanismos de combate à corrupção visando à reforma da administração pública.

A sensibilidade popular vem exigindo, cada vez mais, a correção de intenções e de comportamentos, com o intuito maior se alcançar a ética no setor público.

Evidentemente, que inexistente receita pronta para tão grave questão, porém há salutares indicativos para as pósteras gerações. O caminho é o da educação que privilegie a formação e a consolidação do caráter da criança, do adolescente e do jovem, visando a efetiva apreensão dos limites necessários ao balizamento da conduta socialmente aceitável.

Se tal caminho for alcançado, se estará falando de uma renovação de valores, preparando os novos adultos para uma liberdade responsável, sempre conjugado com o respeito à dignidade da pessoa humana e o exercício de uma cidadania ativa.

Com o objetivo de que se construa, sob o pálio da democracia, uma sociedade em que valha a pena viver, abrem-se para a contemporaneidade horizontes promissores, a partir, sobretudo, da premissa de que pela efetiva punição do ato ímprobo resgata-se a ideia de que vale a pena ser decente e que é dever do agente público atuar dentro das fronteiras da moralidade e da probidade administrativa, para que



as gerações vindouras aprendam e acreditem que a honestidade de propósitos e de atitudes não é uma mera abstração, mas uma exigência para todo cidadão.

Tem-se como um resumo de definição do fenômeno da corrupção um ato ilegal, criminoso e ilegítimo. Pelo que se verificou não se pode dizer que este fenômeno seja datado e regionalizado; pelo contrário, é universal, e perpassa a história da humanidade.

É inevitável a existência e/ou fortalecimento de instituições de controle, que visem direito e garantia do bem público, um fato moderno e associado às democracias (com imprensa livre) e às economias de mercado na tentativa de coibir os atos corruptivos. Além desses fatos, a corrupção é um ato imoral e de traição da confiança do público em suas instituições, que no Brasil encontra regulação na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.429/92, dentre outros meios coibidores.

A Lei 8.429/92 não pode ser banalizada, como tantas vezes se percebe, porque a hermenêutica que se exige para sua aplicação requer uma série de ponderações e cautelas, em obediência ao devido processo legal punitivo. Porém, tampouco resulta viável aceitar o outro extremo, vale dizer, o esvaziamento dessa legislação em relação às altas autoridades do País, entre as quais estão os agentes políticos, como já abordado anteriormente. Sobre essa tendência, cabe dedicar esforços para recuperar o princípio republicano, envolvendo todos os agentes públicos no ambiente probo e saudável que se pretende construir neste país. Cabe, pois, uma digressão sobre o alcance do princípio da responsabilidade em nosso sistema constitucional.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico da Língua Portuguesa*. 2005.

FIGUEIRAS, Fernando. *A corrupção na política. Perspectivas teóricas e metodológicas*. PDF. 2011 p. 1/28.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Forense/ Universitária, 1975.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. *Cadernos de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, v. VII, n. 1, p. 1-23, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Ética e administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MÉNY, Yves. *Corrupción “fin de siglo”: Cambio, Crisis y Transformación de los Valores*,



Revista Internacional de Ciencias Sociales, Murcia, n. 149, 1996.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa*: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7642/improbidade-administrativa.2005>> Acessado em: 02 jul. 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 41/154.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Coord.). *Sociologia da corrupção*. [s.l.:s.n.], 1987.

RONZANI, Dwigth Cerqueira. *Corrupção, improbidade administrativa e Poder Público no Brasil*. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.



AS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS COMO ÓBICE AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL E OS EFEITOS NOCIVOS DA CORRUPÇÃO

Guilherme Estima Giacobbo¹

Marcio Bonini Notari²

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da revolução industrial, a exploração predatória dos recursos naturais, com vistas à obtenção do lucro a qualquer custo, vem causando ao meio ambiente uma vertiginosa deterioração em razão da lógica vigente de acumulação de riquezas difundida pelo modelo capitalista na quase totalidade do planeta.

O direito tem como função precípua harmonizar a vida social na medida em que estabelece normas para dirimir conflitos e orientar as condutas humanas dentro do convívio social visando à paz social. Entretanto, o direito, em alguns casos, mostra-se ineficaz como regulador de determinadas condutas e por isso novas formas de atuação precisam ser pensadas com o propósito de restabelecer o equilíbrio adequado para um convívio pacífico e com qualidade de vida.

A Política Nacional do Meio Ambiente – lei 6.938/81 – estabeleceu o licenciamento ambiental, impondo que, para a realização de atividades que causem significativo impacto ambiental é necessário prévio licenciamento, concedido por uma estrutura integrada de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como das fundações instituídas pelo Poder Público, com vistas a criar mecanismos aptos a reduzir os impactos ambientais causados pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC e Mestrando em Autarquias Locais na Universidade do Minho em Portugal na modalidade dupla titulação; Participante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas coordenado pelo Prof. Dr. Ricardo Hermany; Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera – UNIDERP; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; E-mail: guilhermegiacobbo@gmail.com

² Mestrando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS. Participante do grupo de estudos Estado, Administração Pública e Sociedade coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal. Pós – Graduado em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Atlântico Sul, Pelotas/RS. Bacharel em direito pela Universidade Católica de Pelotas - UCPEL/RS. E-mail: marciobnotari@gmail.com



de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores ou que possam causar degradação.

O licenciamento ambiental, quando criteriosamente instruído com base nas regulamentações legais, torna-se medida eficaz de controle ambiental, pois mantém o empreendimento balizado entre os preceitos legais e regulamentares durante todo o período das instalações e operações. Assim, os órgãos ambientais e de controle urbanístico, como responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, formam uma rede apta a tornar realizável a política de desenvolvimento urbano sustentável.

Diante do interesse econômico que determinados empreendimentos podem gerar para uma localidade, as disposições legais e regulamentares deixam de ser cumpridas comprometendo a devida proteção ao meio ambiente. Os procedimentos administrativos dos órgãos ambientais, na prática, não têm sido condizentes com as finalidades do licenciamento ambiental. O mandamento constitucional de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra óbices na própria estrutura burocrática do Estado, eis que a figura da corrupção aparece como principal óbice à obtenção do tão aclamado desenvolvimento sustentável.

A corrupção é vislumbrada como uma espécie de resultado nefasto da configuração institucional que favorece a formação de esquemas destinados a pilhar os recursos públicos em favor de interesses privados. O capital é o motor propulsor da corrupção e não é diferente na organização burocrática dos órgãos de controle ambiental onde o poder econômico e grande aporte de recursos acabam por corromper de forma visceral os trâmites necessários para que se coadunem em harmonia o empreendimento efetiva ou potencialmente poluidor, o desenvolvimento sustentável e a manutenção do equilíbrio ecológico.

Embora um conceito hermético de corrupção seja de difícil confecção, ousamos definir a corrupção, ao menos no que tange ao escopo deste trabalho, em apertada síntese, como o fenômeno que promove a abjeta destinação do interesse público para fins privados, subtraindo a confiança do ente social para com o Estado e empregando-o em seu próprio benefício ou em benefício de terceiros visando vantagem posterior.

É a partir do paradoxo entre crescimento econômico e a sua (in)compatibilidade com o desenvolvimento sustentável que traçaremos uma análise geral ao longo do presente trabalho, centralizando a questão nos processos de licenciamento ambiental enquanto atribuição precípua de órgãos de controle ambiental, ainda facilmente permeados pelo fenômeno corruptivo.



2 A CRISE DO ESTADO E O FENÔMENO CORRUPTIVO

O Brasil, em que pese tenha evoluído no combate à corrupção, ainda sofre os impactos da corrupção, o que compromete de maneira contumaz o desenvolvimento do país com os volumes de recursos desviados refletindo diretamente na qualidade dos serviços essenciais, nas obras de infraestrutura, na perda de confiança e principalmente de autoestima da sociedade brasileira. Conforme Leal³:

Segundo o relatório anual Assuntos de Governança, publicado desde 1996 pelo Banco Mundial, há uma curva ascendente no índice que mede a eficiência no combate à corrupção no Brasil. O índice, que avalia 212 países e territórios, registra subida descontínua da situação brasileira desde 2003, tendo atingido seu pior nível em 2006, quando atingiu a marca de 47,1 numa escala de 0 a 100 (sendo 100 a avaliação mais positiva).

Não há corrupção sem uma cultura corruptiva. O fenômeno da corrupção demanda a aceitação, o endosso, mesmo que tácito, do seu entorno, com níveis de aceitação social e institucional relativamente flexíveis. Não há como reclamar da corrupção como se fosse uma patologia avessa, um comportamento isolado de uma determinada classe. A corrupção reflete a cultura (ou falta de) de um país, seus hábitos e sua (in)capacidade de rebelar-se de forma contumaz contra as aberrações assistidas diuturnamente em todas as áreas (tanto pública quanto privada) imagináveis. É a aceitação e a perda da capacidade de indignação, de quebra do paradigma de corrupção que mantém as mazelas lá existentes.

Essa cultura nefasta de corrupção não é hodierna – ao contrário – foi herdada com a colonização no período colonial. Conforme bem aduz Ronzani⁴ acerca da cultura nacional herdada pela colonização lusitana:

[...] pontuando como aspectos menos positivos da população a aversão ao trabalho, a mania nobiliárquica e a decadência moral dos costumes e da família. O “manobrismo” praticado em toda linha, conseqüente à busca do ganho mais imediato fomentado pela realeza lusa gerou verdadeiro fenômeno cultural.”

Fenômeno cultural este que se refletiu diretamente na formação do caráter nacional, a cultura da corrupção, o costume do “jeitinho brasileiro”, à exceção de alguns povos imigrantes do fim do século XIX que contrastaram com a cultura portuguesa já

³ LEAL, Rogério Gesta. *Patologias Corruptivas Nas Relações Entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, conseqüências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, 223 p.

⁴ RONZANI, Dwight Cerqueira Ronzani. *Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano VIII, Nº10 – Junho de 2007. p. 68



arraigada no país, fizeram com que o Brasil adotasse e incorporasse quase por completo essa cultura da vantagem sobre outrem e do lucro rápido e fácil.

Continua Ronzani⁵ afirmando que “eram residuais os grupos que para cá viessem intencionados em fixar-se na terra e a dedicar-se à agricultura, até porque esse tipo de trabalho não seria adequado aos homens livres, mas aos escravos, consoante os velhos costumes”.

Tal afirmação representa bem a cultura herdada dos portugueses, paradigma que só veio mudar com a chegada de imigrantes de outras etnias no fim do século XIX. O Brasil foi sempre palco extrativista, de onde se tirava madeira e metais preciosos. A lógica de cultivo da terra e valorização do trabalho só veio mudar recentemente, o que acabou por influenciar negativamente toda uma cultura de tolerância com os processos corruptivos.

É nessa seara que a corrupção surge como função manifesta, tendo por consequências fomentar ou impedir a modernização, representando, em muitos casos, eventuais benefícios para a constituição de uma ordem moderna, balizada, principalmente, nas iniciativas do espírito capitalista:

Para a sociologia da modernização há uma relação necessária entre corrupção e modernização, uma vez que cenários de larga corrupção definem uma baixa institucionalização política e, por sua vez, uma ordem fraca para a mediação e a adjudicação de conflitos.⁶

No Brasil, ainda observa-se uma situação relativamente longe da corrupção endêmica, que representa cenários de ruptura institucional e total anomia institucional. No entanto, encontramos no que podemos denominar corrupção tolerada:

Ou seja, a *corrupção tolerada* implica na existência de impunidade e iniquidade de agentes públicos sem romper, contudo, a reprodução das práticas vigentes e aceitas na sociedade e na economia. A tolerância em relação à corrupção está configurada numa teia de interdependências acerca das necessidades e de controles sobre os recursos, expressando, em última instância, relações de poder⁷.

Ao que parece, o Brasil vive uma situação próxima da *corrupção tolerada*, onde boa parte das práticas corruptivas é tolerada, ou ao menos, não são mais passíveis de gerar indignação no ente social.

⁵ RONZANI, 2007, p. 68.

⁶ FILGUEIRAS, Fernando . A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas. Boletim CEDES, v. 5, p. 1-29, 2006. p. 3.

⁷ FILGUEIRAS, 2006, p. 22.



A política, e mais especificamente, as disputas eleitorais, pautadas pelo pragmatismo, pelo imediatismo e pela cobrança de resultados práticos, acabam por sepultar a razão teórica do homem compromissado com a ética, viciando a democracia representativa:

O problema é que a política, sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem⁸.

Conclui Leal, destacando o impacto nocivo que a corrupção tem sobre todo o sistema democrático e a soberania do Estado e, mais do que isso, agindo direta e negativamente sobre os Direitos Fundamentais, citando Anechiarico e Jacobs⁹:

A reflexão que desenvolvi até aqui também serve – como disse acima – para entender melhor como os Direitos Humanos e Fundamentais são letalmente impactados pelos atos corruptivos, na medida em que, por exemplo, ‘the ability to promote and protect civil and political rights rests upon effectively combating political and judicial corruption (and vice versa). Transparency and access to information empower individuals to make informed decisions – from exercising their voting rights, to monitoring how state expenditures are spent¹⁰.’

Destarte, a transformação da cultura de combate à corrupção perpassa a barreira da criação de novos mecanismos legais, mais do que isso, implica na modificação da própria identidade cultural impregnada na coletividade em um sentido de cooriginariedade, a sociedade como fiscal da lei e do poder público e enquanto parte do estado, onde suas práticas e seu agir influenciam diretamente o modo de ser da nação. A mudança neste paradigma está muito mais na metamorfose de nossas práticas cotidianas enquanto cidadãos do que na criação de nova parafernália normativa.

O empoderamento social pode ser a ferramenta apta a enfrentar os efeitos patológicos da corrupção, a lei enquanto letra morta não é capaz de gerar efeitos através

⁸ LEAL, 2013, p. 12.

⁹ LEAL, 2013, p. 24.

¹⁰ Tradução Livre: a capacidade de promover e proteger os direitos civis e políticos repousa no combate eficaz à corrupção política e judicial (e vice-versa). Transparência e acesso à informação, bem como, capacitar os indivíduos para tomar decisões com sabedoria - desde exercer seus direitos de voto, até monitorar como as despesas do Estado são gastos.



de sua simples existência formal, ou seja, o processo pelo qual os indivíduos, organizações e comunidades conseguem meios que lhes permitem ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Nesse sentido, equivale aos sujeitos terem poder de decisão nos temas que afetam suas vidas, criando um contexto de gestão pública compartilhada.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PERSECUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Conferência de Estocolmo (Suécia 1972) foi o marco a partir do qual ficou reconhecido o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. Como resultado dessa Conferência, ocorreu a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que acelerou a discussão das questões ambientais em escala internacional. Desde então, a expressão *desenvolvimento sustentável* passou a constar nos documentos dos encontros internacionais denominando um novo tipo de desenvolvimento que não agrediria a natureza, uma espécie de conciliação entre a preservação ambiental e o crescimento econômico.

Com o relatório “*Nosso futuro comum*”, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987), coordenada por Harlen Brundtland, primeira-ministra da Noruega, o uso da expressão restou formalizado. O desenvolvimento sustentável foi definido como sendo o desenvolvimento social, econômico e cultural, que atende às demandas do presente sem comprometer as necessidades do futuro, ou seja, desenvolvimento sem comprometimento dos ecossistemas ou, ainda, desenvolvimento que atende da melhor forma possível as necessidades atuais e futuras do homem, sem afetar o meio ambiente e a diversidade ecológica.

Por apresentar um caráter conciliador, sem se contrapor ao modelo de desenvolvimento econômico hegemônico, a noção de *desenvolvimento sustentável*, resultante do trabalho da comissão Brundtland, apontou para princípios que foram adotados sem restrições pelos países do mundo, inclusive pelo Brasil.

Em 1992, outra grande reunião da ONU para debater a temática ambiental, ocorreu no Rio de Janeiro. Discutiu-se como adequar o desenvolvimento ao ritmo dos processos ambientais, sem esgotar os recursos naturais, mantendo-os para as futuras gerações. Na Declaração do Rio, os países signatários assumiram o compromisso **ético** de manter a Terra em condições de ser habitada no futuro.

A Agenda 21, resultante da Eco-92, consiste num programa de ações para os governos, que estabelece metas e diretrizes de construção do *desenvolvimento sustentável*, com o objetivo de conter a degradação ambiental. Trata-se de uma tentativa de promover, em escala global, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando a proteção ambiental com justiça social e crescimento econômico.



A Agenda 21 nacional representa um avanço ao apontar princípios que devem ser respeitados e pressupõe o diálogo entre os diversos setores da sociedade, para realizar um planejamento responsável com vistas ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, em nenhum documento internacional ou mesmo na legislação brasileira é encontrado um conceito de desenvolvimento sustentável. Assim, o entendimento sobre o seu significado comporta uma variada gama de concepções.

Na mesma esteira do desenvolvimento sustentável, o licenciamento ambiental aparece expressamente no inciso IV do §1º, do art. 225, da Constituição Federal¹¹, como o mais importante mecanismo do Estado de defesa e preservação do meio ambiente, onde o poder público impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto ao meio ambiente.

Destarte, o licenciamento ambiental apresenta-se como um poderoso controle institucional no sentido de assegurar o desenvolvimento sustentável, como bem assevera Talden Farias¹², sendo um mecanismo voltado a concretizar o desenvolvimento sustentável, ou, aproximar-se de um modelo de desenvolvimento econômico que procura conjugar a eficiência econômica e a justiça social à proteção do meio ambiente.

Pode-se conceituar o licenciamento ambiental, ainda segundo Farias¹³, como sendo o:

Processo administrativo complexo que tramite perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal e que por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

Edis Milaré¹⁴ conceitua ainda o licenciamento ambiental como “*uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a administração Pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente*”.

O licenciamento ambiental como processo administrativo deve percorrer etapas em que ao final a licença poderá ou não ser concedida, assim, cada fase do licencia-

¹¹ Constituição Federal, Art. 225, § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] inciso V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

¹² FARIAS, Talden. *Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 20.

¹³ Ibidem, p. 27.

¹⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 482.



mento conclui-se com a concessão da licença ambiental correspondente, servindo como meio de formalização que assegura que até aquela etapa o proponente da atividade está de acordo com o regramento ambiental e o que a administração pública exige no âmbito deste procedimento.

As licenças ambientais resultantes do processo administrativo do licenciamento constituem-se, segundo José Afonso da Silva¹⁵ como:

atos administrativos que se propõe a controlar preventivamente as atividades de particulares no exercício de seus direito, no que diz respeito à exploração ou uso de um bem ambiental de sua propriedade.

Quando se trata de licença ambiental, está se falando no ato final de cada etapa de licenciamento, concedido pelo poder público, a pedido do particular. Licença ambiental é, portanto, o ato administrativo que concede o direito de exercer atividade utilizadora de recursos ambientais (ou efetiva/potencialmente poluidora) enquanto o licenciamento ambiental caracteriza-se pelo processo administrativo onde se verificam os requisitos e condições de concessão da licença.

O âmago do licenciamento está em realizar o controle ambiental das atividades efetiva ou potencialmente lesivas e isso se dá através de uma gama de procedimentos determinados pelo órgão de controle ambiental competente com vistas à garantia da qualidade de vida e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse controle pode dar-se por meio de investigação e de acompanhamento do potencial de geração de poluentes líquidos, despejo de resíduos sólidos, ruídos, potencial inflamável, emissão de poluentes na atmosfera. Paulo de Bessa Antunes¹⁶ refere que o licenciamento ambiental é, antes de tudo:

condição essencial para o funcionamento regular de uma atividade econômica e que a conformidade ambiental obtida por meio desse instrumento não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais competentes, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado econômico.

Isto porque aquele empreendimento que se abstém de litigar com o Poder Público, observando o regramento ambiental, é avaliado pela sociedade como negócio responsável do ponto de vista socioambiental e isso, em tempos de mudança de paradigmas olhar biocêntrico versus antropocentrismo, resulta em marketing positivo na lógica capitalista mais sintonizado com o desenvolvimento sustentável.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 281-282.

¹⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 9 de jan. 2004.



4 A VULNERABILIDADE CORRUPATIVA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAIS E ALTERNATIVAS DE CONTROLE SOCIAL COMPARTILHADO

Em um contexto de desorientação ética pautada pela busca da prosperidade individual e de bens materiais frequentemente desnecessários olvida-se dos valores da solidariedade, fraternidade e a coletividade é recorrentemente mitigada face aos valores individuais, como acrescenta Azevedo¹⁷ questionando “*em que classe de sociedade vivemos, que democracia temos, onde os corruptos vivem na impunidade e a fome dos pobres é considerada subversiva*”.

A “modernização ecológica”, é um termo utilizado para conceituar um leque de estratégias de enfrentamento da questão ambiental, de cunho claramente neoliberal, sem considerar sua íntima relação com o fator da desigualdade social. O pensamento ecológico dominante na estrutura política e empresarial, segundo Henri Acselrad, é uma combinação entre a concepção socialmente homogênea da questão ambiental e as estratégias neoliberais. Acrescenta Acselrad¹⁸:

A concentração dos benefícios do desenvolvimento nas mãos de poucos, bem como a destinação desproporcional dos riscos ambientais para os mais pobres e para os grupos étnicos mais despossuídos, permanece ausente da pauta de discussão das grandes corporações.

Essa lógica neoliberal de acumulação de riquezas aliada à legitimação do livre-mercado como meio para equacionar os problemas ambientais, além da cultura de corrupção enraizada nos órgãos burocráticos do poder público, acabam por contaminar os órgãos de controle ambiental responsáveis por conciliar o desenvolvimento das atividades econômicas com a preservação ambiental.

Tomando o exemplo de um caso prático recente, envolvendo órgãos de controle ambiental de níveis regional e municipal, a Polícia Federal deflagrou, no dia 29 de abril de 2013, a “Operação Concutare” que objetivou a repressão de crimes ambientais, crimes contra a administração pública e lavagem de dinheiro. A Operação identificou um grupo criminoso formado por servidores públicos, consultores ambientais e empresários. Os investigados atuavam na obtenção de concessões ilegais de licenças ambientais e autorizações de explorações minerais por meio dos órgãos de controle ambiental.

O esquema da operação consistia no interesse de empresários em obter licenças ambientais para a instalação de empreendimentos (mineração e empreendimen-

¹⁷ AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 20-21.

¹⁸ ACESLRAD, Henri. MELLO; Cecília Campello do A. BEZERRA; Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 15.



tos principalmente) através de consultores ambientais que gozavam de livre trânsito nas secretarias de meio ambiente do estado (FEPAM) e do município de Porto Alegre, além do Departamento Nacional de Produção Mineral. O suborno de agentes públicos responsáveis garantia que a fiscalização do processo de liberação da licença ambiental (checagem interna do processo) fosse fraudado.

Os consultores ambientais apresentavam o projeto aos funcionários públicos envolvidos no esquema e ofereciam propina. Desta forma, os servidores conseguiam a liberação da licença sem maiores óbices. Segundo investigações em alguns empreendimentos, dependendo do valor pago, a liberação era feita numa tarde.

Essa vulnerabilidade dos órgãos de controle, explícita através da quebra de conduta de seus agentes, é motivo de preocupação de órgãos internacionais dedicados ao estudo do problema da corrupção e também é um fato observável ao redor do globo. Segundo Ramina¹⁹:

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, enquanto braço do desenvolvimento das Nações Unidas acentuou a grande corrupção que 'impede o desenvolvimento sustentável através de distorções no processo de decisão. Como resultado, pessoas erradas são incumbidas de realizar projetos errados a preços errados'.

Fato observável *in loco* em nosso país, onde a meritocracia muitas vezes passa longe do critério de escolha para os dirigentes de boa parte dos setores da administração pública, quanto maior o índice de corrupção em um país, maior será o montante de cargos ocupados através do tráfico de influências e da troca de favores em detrimento da escolha razoável, pautada pela técnica e pela probidade.

Aqui concordamos com Filgueiras²⁰ quando afigura que a corrupção "é aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa, a qual é estabelecida pela construção de juízos morais acerca do comportamento dos atores e das instituições". A não observância de princípios e regras que orientam a administração pública favorecem o aumento do nível de corrupção de um Estado e é diretamente proporcional aos seus valores culturais e sua tolerância com o fenômeno.

Como Habermas²¹ leciona, quanto mais a sociedade participar ativamente, enquanto ação reflexiva na lógica de cooriginariedade entre produtora e destinatária de normas, menor será a incidência de vícios dessa ordem na máquina estatal. Aí reside, provavelmente, a principal chave no combate à corrupção na seara estatal:

¹⁹ RAMINA, Larissa L.O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 55.

²⁰ FILGUEIRAS, 2006, p. 15.

²¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre facticidade e validade I*. Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 157.



a ampla participação do ente coletivo na fiscalização da atuação do agente público e, principalmente, na criação conjunta de mecanismos eficazes de controle da atividade burocrática.

É necessário um acréscimo de participação da sociedade na construção e no posterior controle das decisões públicas, sem, contudo, afastar-se dos princípios constitucionais, a fim de caracterizar uma verdadeira apropriação do espaço público estatal pela sociedade²².

Esta passagem resume a ideia do direito social, um direito mais participativo, de diálogo constante com a coletividade, sendo a sociedade a nova fonte do direito, num viés cooriginário enquanto destinatária e autora do direito. O eixo das decisões migra das estruturas institucionais tradicionais do Estado e passa à sociedade, facultando uma apropriação por parte do ente complexo, resultando no empoderamento social, o que fatalmente resultaria numa ruptura de paradigma de letargia coletiva, justamente o campo mais fértil para a disseminação da cultura da corrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno corruptivo é observável em quase todas as esferas de poder, público ou privado e gera repercussão negativa para a sociedade, primeiro porque rompe com a fidúcia da coletividade para com as instituições e passa a desacreditar e agir como reflexo do desdém institucional e incorpora muitas vezes as perniciosas práticas corruptivas ao seu dia a dia.

Os resultados nefastos da corrupção são inúmeros, sua complexidade é vasta e atinge uma gama de áreas multidisciplinares, não sendo diverso seu efeito sobre a questão ambiental onde a exigência de manutenção do equilíbrio ecológico enquanto mandamento constitucional, não raras vezes é alijado em face dos interesses econômicos de corporações e empreendimentos seguindo a lógica de acumulação de riqueza do capitalismo, olvidando-se do custo socioambiental.

Desde a revolução industrial e a consolidação do capitalismo, a natureza deixou de ser algo que deveria ser conhecido para ser algo que deveria ser explorado. Para produzir riquezas, acumular e reproduzir o capital a natureza precisou ser dominada e explorada, independentemente do custo social ou da degradação do meio ambiente.

Por conseguinte, o licenciamento ambiental tem papel preponderante na busca do desenvolvimento sustentável e na busca de soluções permanentes voltadas para o bem estar e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ocorre que, os órgãos de controle ambiental, responsáveis pelo licenciamento ambiental de obras e em-

²² HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: Uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p. 84-85.



preendimentos, efetiva ou potencialmente causadores de dano ou poluição, estão sujeitos aos vícios corruptivos tais como os demonstrados através do caso recente ocorrido no Estado do Rio Grande do Sul onde agentes dos órgãos de controle facilitavam a concessão de licenças ambientais.

Sendo um fenômeno complexo e de múltiplas causas, conter a corrupção é tarefa árdua. A edição de novos regramentos de combate aos crimes envolvendo práticas corruptas pouca efetividade terá se não vier acompanhada de estudos multidisciplinares capazes de investigar as suas causas e consequências. Mais do que isso, é necessário uma apropriação por parte da coletividade, dessa nova atividade legiferante tal qual prega o direito social, onde o direito surge da sociedade, para a sociedade, onde os cidadãos vistos como entes complexos sintam-se parte do mandamento legal. A corrupção institucional é reflexo da sociedade e uma quebra de paradigma neste nível só é possível através um empoderamento social efetivo numa lógica de gestão pública compartilhada onde todos cobram e fiscalizam o Estado do qual todos são parte.

REFERÊNCIAS

ACESLRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A questão dos ativos ambientais. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 9 de jan. 2004.

AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ecocivilização*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DEPARTAMENTO de Polícia Federal. *Operação Concutare*. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/04/operacao-concutare-combate-irregularidades-em-licencas-ambientais>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Boletim CEDES*, v. 5, p. 1-29, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, 223 p.

_____. Fundamentos filosóficos e políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. *Caderno de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, Porto Alegre, Volume VII, número 1, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade I*. Trad. De Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito*



social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OPERAÇÃO Concutare. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/pagina/operacao-concutare.html>>. Acesso em: 08 jul. 2013.

RAMINA, Larissa L.O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2003.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VIII, n.10, jun. 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



A GENÉTICA CORRUPTIVA BRASILEIRA – DOS TEMPOS DO IMPÉRIO A ATUALIDADE

Karla Regina Cardoso¹

Carlos Roberto Devincenzi Socal²

1 INTRODUÇÃO

Certamente o problema da corrupção trespassa tanto a esfera da política, da economia e das relações sociais. Este fenômeno, que aos poucos vem ganhado ares de notoriedade, por conta da abertura que o Estado brasileiro vem passando e pelos estudos realizados deveria ser tratado com maior seriedade e preocupação, pois é a partir de seus efeitos que os recursos que deveriam ser destinados às políticas públicas, são drenados e vão parar em mãos inescrupulosas. Este artigo tem como objetivo, sem a intenção de esgotamento do tema, realizar um estudo acerca deste fenômeno que não conhece fronteiras, mas que antes, utiliza-se da dificuldade dos Estados em engendramos políticas conjuntas à seu combate. Primeiramente iremos traçar uma matriz corruptiva, verificando suas origens, principalmente no Estado brasileiro, e no que concerne a sua formação histórica. Em um segundo momento, será tratado da corrupção como comportamento do indivíduo, analisado pelo sistema econômico, entre eles o *rent-seeking* e o *public choice* condicionados pelos esquemas de incentivo que o próprio estado, com seu comportamento negativo, acaba por proporcionar. Ao final, acabamos por trazer o ordenamento histórico nacional de prevenção e combate ao fenômeno corruptivo, instaurado desde o início do império à época atual. Concluindo com o esforço do judiciário, na luta ao combate dos agentes patológicos.

2 A GENÉTICA CORRUPTIVA BRASILEIRA

O cenário de atuação dos protagonistas da ação corruptiva brasileira teve início na tão longínqua terra portuguesa. Palco de um reinado absolutista que durante séculos (de 710 a 1492 d.C.) sofreu influências das dominações romanas, espanholas,

¹ Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC, mestranda do programa de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, especialista em geomática pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.

² Graduado em Direito, mestrando do programa de pós-graduação *stricto sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Professor do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia Farroupilha, Advogado.



mulçumanos berberes e árabes, com raízes numa política fundada na “fé cristã e na política moura”, enraizada pela dominação patrimonial, colaborando, desta forma, para a implantação de um sistema político centralizado, que, na percepção de Max Weber condiz a uma “fórmula onde são reproduzidos na escala estatal padrões domésticos de organização e orientação das ações em geral, assim qualificando-se como Estado Patrimonial”. Este tipo de sistema político tem por característica a perpetuação dos soberanos ao poder, bem como de “ocuparem-se do *status quo*”. Desta forma, “todas as medidas político-administrativas tendem a obter e reforçar a submissão e a fidelidade dos súditos, descartando sempre qualquer exercício de autoafirmação.” (ROZANI, 2007, p.63 - 64).

Já no século XV com D. Pedro I a fé cristã torna a política patrimonial mais forte, tendo por objetivo a defesa do poder de quem a detém. O desinteresse pela cultura não é recente no Brasil, pois ainda na época em que Portugal buscava novas conquistas o alvoroço dos êxitos lusitanos mantinha a “sociedade ocupada e sua atenção convenientemente desviada”, mantinha o “estado livre da pressão dos movimentos intelectuais e reivindicatórios de direitos que assolavam a Europa.” (RONZANI, 2007, p. 66).

Diante de um quadro de decadência econômica da corte real, o rei de Portugal adotou a teoria de que “os fins justificam os meios”, reproduzindo a partir de então, “da alta burocracia alastrando-se generalizadamente, alcançado o tecido social quando a habitualidade da conduta projetada desde os maiores estamentos passou a justificar a manipulação da lei para a atenção dos interesses particulares.” Desta forma a burocracia reinava na mais alta esfera da sociedade portuguesa que se beneficiavam em detrimento da lei (RONZANI, 2007, p. 68).

A nova descoberta, o continente novo, enchia os olhos da realeza dando esperança à coroa Lusitana, diante de tanta riqueza. A preocupação com a ordem na colônia ficava para segundo plano, pois a atividade principal norteava a extração da madeira e das pedras preciosas.

Contudo, como afirma a historiadora Denise Moura³, em artigo para a BBC (2012), “a coroa não queria abrir mão do Brasil, mas também não estava disposta a viver aqui. Então, delegou a outras pessoas a função de ocupar a terra e de organizar as instituições aqui”. Desta forma, os primeiros colonizadores trouxeram da longínqua terra “seus hábitos, servindo-se da função pública para a fortuna pessoal, lesando a Coroa sem maiores ressentimentos.” (ROZANI, 2007, p. 69).

Denise Moura reforça este fato nas palavras de D. Pedro I estimulando as pessoas na ocupação da terra mineiras, goianas e ao sul do país “[...] ‘vão para o interior e podem mandar à vontade por lá’, na tentativa de garantir a soberania do império

³ Historiadora e professora da UESP em reportagem a BBC Brasil em São Paulo.



com alguém morando no local.” (BBC, 2012, http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121026_corrupcao_origens_mdb.shtml).

Numa breve observação aos escritos de Padre Antônio Vieira, Ronzani (2007, p. 70) descreve que “os parâmetros colonizatórios eram tão baixos e frouxos a ética e a lei era tão ignorada” que Reis e ladrões eram parceiros, assim descrito pelo referido padre “ladrões, incentivadores de ladrões”. Dito isto pelo fato de não haver uma rigidez política, e aos ladrões era dado o poder.

A política portuguesa era desprovida de senso de desenvolvimento, tanto que a Administração-pública era “desprovida de qualquer sentido sócio-político.” (RONZANI, 2007, p. 71).

A política financeira da colônia era baseada na alfandega para satisfazer os “objetivos arrecadatórios”; a igreja fundada sobre a filosofia religiosa dos detentores do poder, seguindo a os ditames do Estado Patrimonial, e um pelourinho que servia de lugar para prática de justiça contra aqueles que contrariassem as orientações imposta pela coroa. Sendo assim o pelourinho junto com a igreja e a alfandega eram o símbolo da soberania do rei, “cobrador de impostos, ao lado do padre, vigiando as consciências.” (RONZANI, 2007, p. 71).

Agravando a situação da política patrimonial descendente das atividades mou-ras, D. João VI, no início do século XIX, veio para o Brasil, fugindo das batalhas en-travadas por Napoleão, trazendo, em suas bagagens, oficiais das forças armadas, nobres e clérigos que se instalaram no estado do Rio de Janeiro onde “comiam à custa do Estado e nada faziam para o bem da nação.” (FAORO, 1998, p. 220-251, *apud* RONZANI, 2007, p. 72).

É neste cenário que se desenvolveu a política administrativa portuguesa, volta-da aos interesses da coroa, o poder central e contra os interesses do povo reprimido pela igreja e pelo rei.

Diante disto, Ronzani (2007, p. 73) completa, afirmando que

características flagrantes na colonização e no período imperial carream certos antivalores, que explicam posturas individuais, egoísticas e apropriativas, que encontram suporte na pregação e prática patrimonialista. É também, bastante consistente o fato de que uma burocracia fundada em critérios subjetivos e dissociada da objetividade legal tornou-se o terreno fértil para que os antivalores deitassem raízes, as mais profundas.

A lei vigente da época era aplicada somente quando havia interesse da coroa ou contra alguém que reivindicava os ditames legais, mas jamais a norma legal se impunha contra as práticas lesivas daqueles que se beneficiavam dela.



Fazendo referência a Reinhard Bendix, Leal (2013, p.136) transcreve a questão do patrimonialismo como sendo aquele em que

[...] o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinando o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.

Atualmente, o pesquisador e historiador José Murilo aponta para o caso “Mensalão” ter as características nas raízes na “tradição patrimonialista (de apropriação privada do público) do Estado brasileiro, a necessidade de formar grandes coalizões políticas e a escandalosa impunidade da turma do andar de cima, o que torna o crime compensador.” (ESTADÃO, 2012, <http://www.estadão.com.br/noticias/nacional,mensalao-marca-rompimento-de-modelo-de-corrupcao-conhecido-do-brasil,907180,0.htm>).

O patrimonialismo que surgiu na época de colonização no Brasil possui uma característica “que ele se estrutura sobre uma burocracia formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, a princípio.” (SILVA, 2013, <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>)⁴.

⁴ Transparência Brasil. Associada à Transparency International. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva é Professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, do Programa de Pós-graduação em Economia Política da PUC-SP e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (SP). Membro fundador da Transparência Brasil. Silva observa que A corrupção assume uma feição peculiar nas sociedades patrimonialistas, já que não há uma clara distinção legal e normativa (constitucional) entre a res privada e a res pública. É natural a mistura entre o privado e o público, entre as posses do soberano e o orçamento do Estado. Mas isto não quer dizer que não houvesse, em determinados casos históricos, uma consciência acerca do fenômeno. No entanto, o estudo de alguns exemplos retirados da história europeia mostram que a consciência clara da corrupção e a emergência de regras e leis que tinham por objetivo minimizá-la surgem com o Estado moderno, com a separação legal e moral entre o soberano e o poder constitucional, com o fortalecimento das democracias e com a transição da dominação patrimonialista para a administração burocrática racional e profissional. Publicado originalmente em Estudos Econômicos da Construção 2 (1996).

3 AS FACES DA CORRUPÇÃO

Sob o ponto de vista econômico, a corrupção pode ser analisada na perspectiva da conduta “*rent-seeking*”, como sendo “um comportamento de pessoas procurando maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades em um conjunto de instituições onde os esforços individuais geram perda social em vez de excedente social.” (BUCHANAN, 1980 *apud* MACIEL, 2005, p. 04). Ou ainda como “o gasto de recursos escassos para capturar transferências artificialmente criadas.” (TOLLISON, 1982, p.578 *apud* MACIEL, 2005, p. 04). De qualquer forma a definição gira no entrono do enriquecimento ilícito da pessoa com o intuito de aumentar o seu patrimônio à custa da sociedade. A este tipo de comportamento esta ligada a corrupção.

Fazendo referência a Tuzzi, Maciel (2005, p. 04) conceitua corrupção como termo derivado do latim “*rumpere*”, ou seja, “romper, que significa a quebra de algo. Este algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa; para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente.” Segue, ainda, o autor quanto à definição deste termo afirmando que para haver a corrupção, “é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível para si próprio, sua família, seus amigos ou tribo, e que este benefício seja visto como uma compensação do ato específico de corrupção”. Contudo o Banco Mundial de uma maneira mais simples conceitua corrupção como sendo “o abuso do poder público para benefício privado.” (World Bank, 2000, p.137 *apud* MACIEL, 2005, p. 04).

Para definir conceitos de corrupção Maciel (2005, p. 15) faz referência a vários autores entre os quais, Silva (2001) que conceitua corrupção como sendo uma questão científica de um comportamento praticado por funcionários públicos atuantes no mercado; Johnson (1975), segundo o qual a corrupção é a ação de agentes do governo que usam de poder em beneficio próprio; Andvig *et all* (2000, p.12) que distingue a “corrupção econômica, que ocorre em uma situação de mercado e está ligada a uma troca de dinheiro ou de bens materiais, da corrupção social, que pode ser considerada uma forma de clientelismo. A corrupção social pode utilizar outras formas de favorecimento, como nepotismo, proteção ou favorecimento étnico”; e tantos outros que levam à mesma conclusão, qual seja, a ilicitude do ato do agente público contra a sociedade.

A UNODOC – United Nations Office of Drugs and Crime – afirma que o conceito de corrupção é muito amplo, pois inclui “as práticas de suborno e de propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público”. Podendo, ainda abarcar os “casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e



venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas.” (UNODOC, 2013, <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/index.html>).

A corrupção está ligada à ação política, assim como o “*rent-seeking*” ao comportamento humano de se beneficiar com recursos alheios, na ciência econômica, sendo assim pode-se dizer que temos uma teoria chamada “*Public-Choice*”⁵, onde ocorre a união do homem/economia com o homem/político, ou seja, cuida de realizar a “ligação entre a economia e a política por meio do Estado, entendido como a soma das vontades individuais, para as quais são os fatores que determinam as políticas que o Estado escolhe entre as diferentes opções que se lhe apresentam”. Sendo assim, pode-se dizer que trabalha em duas esferas, sendo a primeira, “a escolha Pública Positiva, que estuda as decisões coletivas ou públicas dos agentes políticos, e, a segunda, como sendo a Economia Política Constitucional, que pretende desenvolver o marco institucional que diminua o poder político frente à sociedade civil”.⁶ Segue a teoria do *Public Choice* “que individualismo metodológico, sustenta a premissa de que o comportamento da burocracia e dos políticos é maximizador da predisposição pública, principalmente buscando seus próprios interesses e somente então, buscando o bem estar social.” O estudo, ainda sobre esta teoria, afirma que as “escolhas fora do mercado, é dizer, as escolhas como um processo social que envolvem os indivíduos independentemente de sua vontade, para tomar decisões públicas e coletivas.” (*Livre tradução do autor*). Desta forma, pode-se dizer que este ramo “estuda os ‘fracassos do governo’ como uma resposta frente à quem sustenta o governo e deve intervir no que diz respeito a estes fracassos; assim, postula que a evidência científica indica ao governo - e não ao mercado - como o ente que deve ser limitado ou reduzido pelo bem estar da sociedade.” (BOUR, 2011, <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>).

⁵ A teoria Public Choice foi desenvolvida por James M. Buchanan e Gordon Tullock, na obra *La teoría de “Public Choice”*.

⁶ La teoría de la elección u opción pública (Public Choice theory), trata de ligar la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales, para saber cuáles son los factores que determinan las políticas que elige el Estado de entre las diferentes opciones que se le presentan. Comprende dos ramas: a) La Elección Pública Positiva, que estudia las decisiones colectivas o públicas de los agentes políticos, y b) La Economía Política Constitucional, que pretende desarrollar un marco institucional que aminore el poder político frente a la sociedad civil. Partiendo del individualismo metodológico, sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público principalmente buscando sus propios intereses y sólo entonces buscando el bienestar social.

Además estudia las elecciones fuera del mercado, es decir, las elecciones como un proceso social que involucra a los individuos independientemente de su voluntad para tomar decisiones colectivas y públicas.

En general, esta rama estudia los “fracasos del gobierno” como una respuesta ante quienes sostienen que el gobierno debe intervenir ante los denominados fracasos del mercado; así postula que la evidencia científica señala al gobierno -y no al mercado- como el ente que debe ser limitado o reducido por el bienestar de la sociedad. La teoría de “Public Choice”.



4 NORMAS DE CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NACIONAL

No Brasil os meios de combate à corrupção, segundo Leal (2013, p. 86) surgiram primeiramente com a Constituição do Império, após, ganharam força com as leis infraconstitucionais, a saber:

- 1824 - Constituição do Império, ficando os Ministros do Estado responsáveis de controlar entre outros casos os de peita suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos, “ainda que agissem por ordem do Imperador.” (BRASIL, 1824, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm).
- 1891 - A Constituição da República, em seu art, 54 n.6 previa o crime de probidade administrativa, cometido pelo Presidente da República (BRASIL, 1891, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm).
- 1934 – Constituição da República – art. 57, alínea *f* – Crime cometido pelo Presidente por probidade administrativa (BRASIL, 1934, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm).
- 1937 – Constituição da República – art. 85, alínea *d* – Crime cometido pelo Presidente da República contra “a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público.” (BRASIL, 1937, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm).
- 1946 – Constituição da República – “art. 89, V, com redação alterada pelo Ato Institucional nº 14 de 05.09.69”⁷ – crime de responsabilidade praticada pelo Presidente da República por probidade administrativa. A nova redação do Ato Institucional nº 14 versa sobre perdas de bens do funcionário público que praticaram os atos ilícitos por contra a administração pública (BRASIL, 1946 e AIT 04-69, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm).
- 1967 – Constituição da República – art, 82, V – crime de probidade administrativa cometida pelo Presidente da República (BRASIL, 1967, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm).
- 1967 – Decreto-Lei n. 201 – tratam da responsabilidade dos prefeitos e ve-

⁷ Ato Institucional nº 14 de 05.09.1969 – “Dá nova redação ao parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar - **esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta**”. (grifo nosso)

readores (BRASIL, 1967, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm).

- 1969 – Emenda Constitucional n. 1 – art. 82, V – crime de probidade administrativa praticada pelo Presidente da República (BRASIL, 1969, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm).
- 1988 – Constituição Federal – art. 85, V – crime de responsabilidade administrativa do Presidente da República contra probidade administrativa (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm).

As leis infraconstitucionais surgiram primeiramente com a edição da Lei n. 1.079 de 1950 que além de definir os crimes de responsabilidade passou também a regulamentar o respectivo processo de julgamento, após vieram:

- 1965 – Lei n. 4.717 – visando regulamentar a Ação Popular brasileira (BRASIL, 1965, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm).
- 1985 – Lei n. 7347 – tratam da ação civil pública (BRASIL, 1985, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm).
- 1986 – Lei n. 7492 – cuidam dos crimes contra a ordem financeira nacional (BRASIL, 1986, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7492.htm).
- 1992 – Lei n. 8429 – trataram dos crimes de improbidade administrativos cometidos por funcionários públicos da administração pública direta e indireta ou fundacional, no exercício da função (BRASIL, 1992, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm).
- 1993 – Lei n. 8.730 – que tratou de estabelecer para os funcionários dos três poderes a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício da função (BRASIL, 1993, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm).
- 1998 – Lei n. 9.613 – a qual trata “dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF”. A referida lei sofreu alterações com a nova redação dada pela Lei n. 12.683/2012, a qual torna mais “eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.” (BRASIL, 1998, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm).
- 2000 – Lei Complementar n. 101 – a qual estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incluindo em seu art. 1º confere a transparência na gestão pública dos recursos financeiros como meio de prevenção de riscos que possam causar desequilíbrio nas contas públicas (BRASIL, 2000, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).



- 2000 – Lei nº 10.028 – alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, especificando os crimes contra as finanças públicas e, alterou a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 2000, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm).
- 2005 – Lei nº 11.111 – revogado pela Lei nº 12.527/2011 – regulamentado pelo Decreto nº 7.724/2012 – os quais ampliaram e regulamentaram o acesso à informação pela sociedade civil (BRASIL, 2005, 2011 e 2012, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm).

É vasta a luta da União ao combate à corrupção no Brasil, e está em constante busca de meios de coibir a prática lesiva corruptiva. Diante disto, Leal (2013, p.88) faz referência ao fato de que em 2012, a Comissão de Reforma ao Código Penal, no Senado, enviou o seu relatório final propondo alterações ao Código Penal, mais especificamente aos capítulos V e X que tratam dos crimes contra a administração pública. Aspiram para mudar, entre tantos outros, o artigo 227, prevendo o crime de enriquecimento ilícito; arts. 282 e 283, visando ampliar o conceito de servidor público; art. 315, e seguintes, tratando dos crimes contra o sistema de contratação pública, etc.

Mesmo com todas essas normas de combate ao ato corruptivo salienta Leal (2013, p. 88), que durante dezoito anos, correspondente aos anos de 1988 a 2007, o “STF não condenou nenhum agente político e o STJ condenou apenas cinco autoridades”.

Dos dados apresentados por Leal (2013, p.89), em referência aos processos tramitados no STF – Supremo Tribunal Federal – em agosto de 2011, foram julgados 94 processo sobre improbidade administrativa, “08 sobre crimes de corrupção e 06 sobre lavagem de dinheiro. Nesse mesmo período, 129 processos desse tipo ingressaram na Corte, contra 178 propostos durante todo o ano passado”. Sendo que até setembro de 2011 “99 ações dessa natureza transitaram em julgado no STF, não cabendo mais recurso para contestar a decisão. O número supera em cerca de 40% o total de processos concluídos em 2010 em relação aos mesmos temas (71 no total).” (LEAL, 2013, p. 89).

Em 12 de junho de 2013, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – lançou o prazo de 31 de julho a todos os magistrados federais e estaduais “para informar à Corregedoria Nacional de Justiça quantos e quais processos alvos da Meta 18 aguardam andamento há mais de 100 dias.” (CNJ, 2013). A Meta 18 proposta pelo CNJ visa julgar até o final de 2013 todos os processos que ingressaram na justiça até dezembro de 2011, contra a administração pública. Conforme a Agencia de Noticia do CNJ,

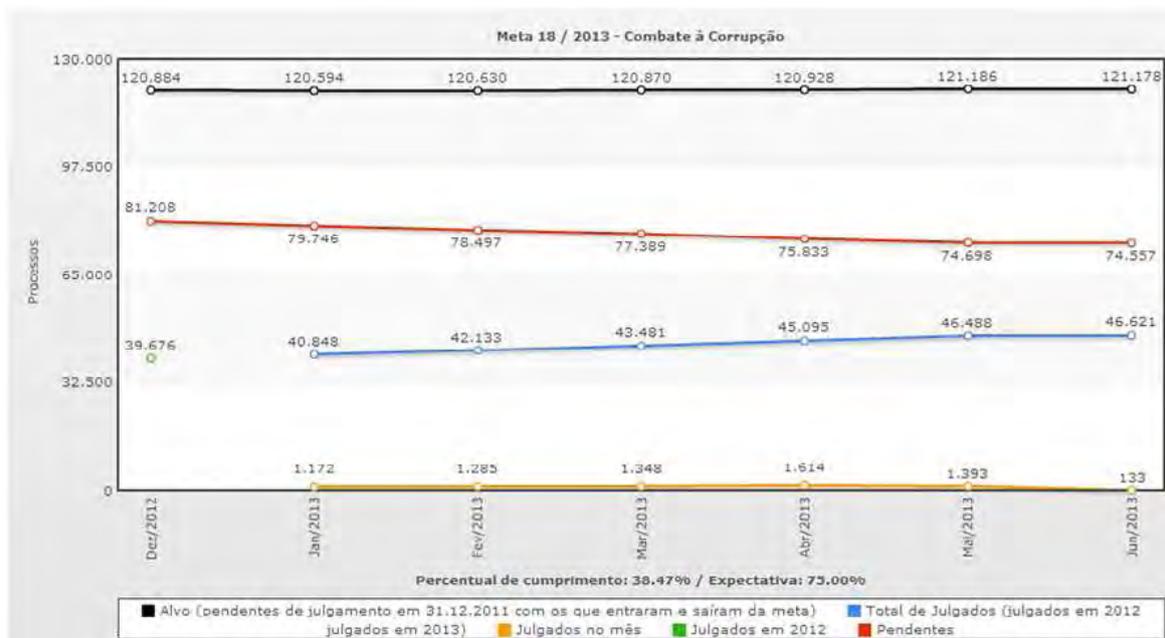


[...] de 2012 para cá, os tribunais estaduais, federais e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgaram 46.621 processos de improbidade administrativa e ações penais de crimes contra a administração pública que tramitam há mais de um ano e meio na Justiça. Isso equivale a 38,47% do total de processos que são alvo da meta, índice inferior ao ideal perseguido, de 75%. Para o cumprimento integral da meta, até o final deste ano, as cortes precisam julgar outras 74.557 ações, de forma a zerar o estoque de processos desse tipo que ingressaram na Justiça até o final de 2011. (CNJ, 2013).

Os quadros a seguir demonstram o desempenho dos processos julgados conforme o CNJ (2013).

Na figura 1 observa-se que de dezembro de 2011 a junho de 2013 houve um acréscimo do processo de combate à corrupção, houve um crescente, embora lento, desempenho nos processos julgados desde janeiro a junho de 2013. O que representa 38,47% de processos julgados até então, faltando para o prazo do dia 31 de dezembro de 2013, 75% do proposto. Conforme relatório gerado em 08.07.2013 (CNJ, 2013).

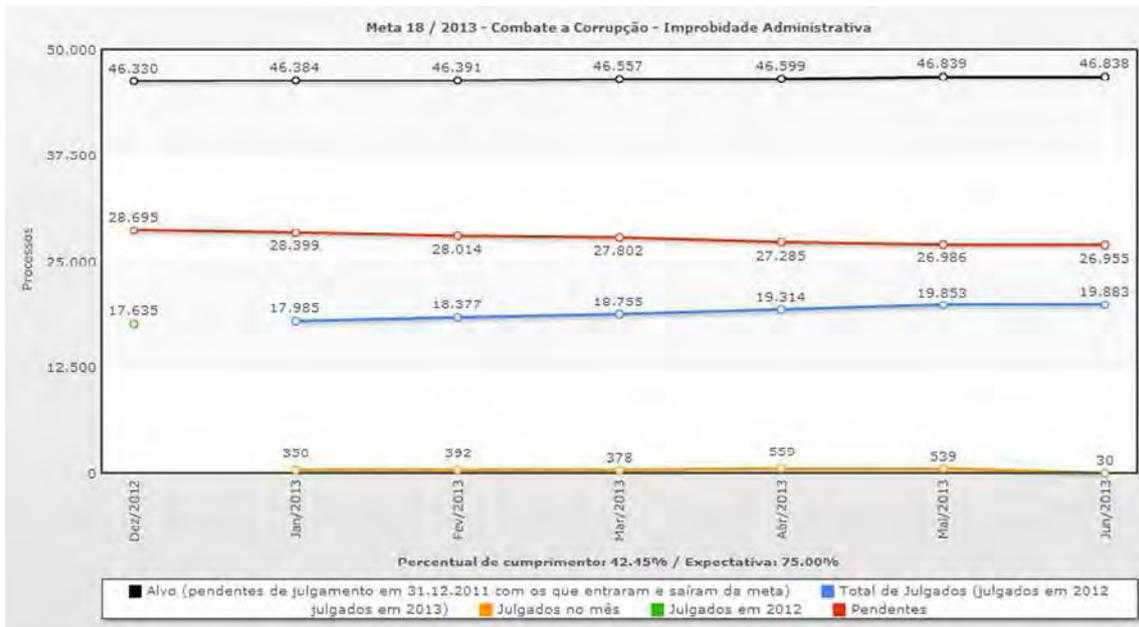
Figura 1 – Quadro gráfico da Meta 18 de Combate à corrupção



Fonte: CNJ <<http://www.cnj.jus.br/images/Meta%2018%20de%202013%2008072013.pdf>>.

A figura 2 mostra o quadro do combate à corrupção por improbidade administrativa ano 2012 a 2013, conforme relatório gerado em 08.07.2013 (CNJ, 2013).

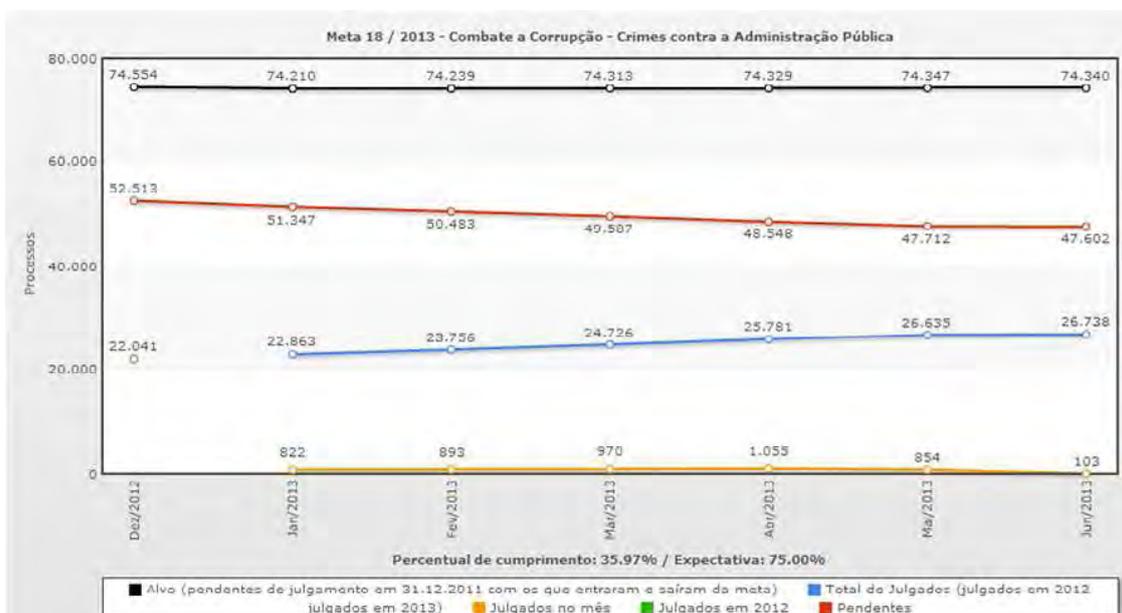
Figura 2 – Quadro gráfico da Meta 18 de combate à corrupção por Improbidade Administrativa



Fonte: CNJ <<http://www.cnj.jus.br/images/Meta%2018%20de%202013%2008072013.pdf>>.

Figura 3 mostra o quadro do combate à corrupção por crimes contra a Administração Pública, ano 2012 a 2013, conforme relatório gerado em 08.07.2013 (CNJ, 2013).

Figura 3 – Quadro gráfico da Meta 18 de combate à corrupção por crimes praticados contra a Administração Pública



Fonte: CNJ <<http://www.cnj.jus.br/images/Meta%2018%20de%202013%2008072013.pdf>>.

No último quadro (figura 4), apresentado pelo CNJ, gerado em 08.07.2013, mostra os desempenhos dos tribunais em relação às ações que estão sendo julgadas. Observa-se, neste quadro que o Tribunal de Justiça - TJ do Paraná já tem 98,77% das ações julgadas; por segundo, o TJ de Sergipe já alcançou a margem dos 91,91% de ações julgadas; por terceiro, o TJ do Amapá, com 88,01% das ações julgadas, e, por quarto lugar, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com 79,67%. Os Tribunais de Justiça dos Estados do Piauí e Bahia são os que apresentaram a mais baixa porcentagem de ações julgadas, respectivamente, 4,8% e 7,16%.

Quanto aos TRF – Tribunal Regional Federal, os da 5ª e 4ª região são os que apresentaram melhor desempenho, respectivamente 67,80% e 62,54% da meta sugerida pelo CNJ.

Figura 4 – Quadro gráfico da Meta 18 de combate a corrupção por Improbidade Administrativa e por crimes praticados contra a Administração Pública.

<i>Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011</i>	Alvo	Julgados	% cumprimento	Desempenho
Superior Tribunal de Justiça	2117	1017	48,04%	
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	8002	5423	67,80%	
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	9173	5738	62,54%	
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	3741	1948	52,07%	
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	13813	4736	34,29%	
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	3300	1784	54,44%	
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	3033	4091	98,77%	
Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe	902	820	91,91%	
Tribunal de Justiça do Estado do Amapá	740	651	88,01%	
Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia	836	665	79,67%	
Tribunal de Justiça do Estado do Acre	137	107	68,15%	
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	641	387	60,37%	
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	413	240	58,20%	
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul	1372	743	54,30%	
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	407	215	45,04%	
Tribunal de Justiça do Estado de Roraima	402	200	49,99%	
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo	1831	815	44,02%	
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina	3011	1646	42,00%	
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso	2927	1171	40,01%	
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	5283	2008	39,14%	
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	1803	620	34,85%	
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão	2903	930	32,32%	
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte	1334	428	27,54%	
Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas	1233	341	27,21%	
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	4097	1232	26,23%	
Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins	1403	364	25,94%	
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	4484	1123	25,04%	
Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco	2843	610	21,44%	
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	1023	213	20,78%	
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	23070	4847	18,00%	
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba	694	134	15,40%	
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	4357	314	7,19%	
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí	478	23	4,81%	
NACIONAL	121178	46621	38,47%	

Fonte: CNJ <<http://www.cnj.jus.br/images/Meta%2018%20de%202013%2008072013.pdf>>.

Com todos os esforços desprendidos para que a Meta 18 cumpra com seu objetivo ainda há resistência de alguns tribunais que não possuem a intenção de colaborar para o combate aos atos ilícitos corruptivos praticados contra a Administração Pública e por improbidade administrativa criando “dificuldades para a fiscalização”. Relatou o conselheiro Gilberto Valente Martins, na abertura da 168ª Sessão Ordinária do CNJ, no dia 30/04/2013. Diante desta manifestação resta claro que os índices apresentados pelo TJ do Piauí e Bahia estão entre os que relutam para colaborar com o CNJ. Alega o conselheiro que

[...] no âmbito federal, apenas o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul) vem prestando as informações solicitadas para o acompanhamento da Meta 18, que tem como objetivo julgar, até o final de 2013, todas as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas à Justiça Federal e às Justiças Estaduais até dezembro de 2011. Os demais tribunais federais, outros sete estaduais e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) não estão prestando qualquer informação. (CNJ, 2013, <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24475:tribunais-que-dificultam-fiscalizacao-de-meta>).

Diante das exigências cobradas pelo CNJ em relação ao cumprimento dos prazos pré-estabelecida pela Meta 18, o TJ do Pará por iniciativa própria formou o grupo de trabalho, visando “monitorar e julgar as ações de improbidade administrativa e ações penais de crimes contra a administração pública distribuídas até 31 de dezembro de 2013 em todas as comarcas.” (CNJ, 2013).

5 CONCLUSÃO

Em vista do proposto neste artigo, é possível concluir que a política patrimonialista, enraizada em Portugal pelas conquistas mouras, deixaram reflexos no Brasil Império, de uma política ilícita corruptiva atuante ainda na política brasileira, como lembra José Murilo, no caso do “Mensalão” em artigo publicado na BBC Brasil on-line.

Com maior atuação no combate aos atos corruptivos, o conselho nacional de justiça, vem travando uma cruzada moralizadora no âmbito jurídico, com a instauração do projeto Meta 18, que visa analisar, até o final de dezembro de 2013, cerca de 122 mil processos vinculados a atos corruptivos que estão “encalhados” no sistema judiciário brasileiro, contribuindo para que as patologias corruptivas, sejam encaradas com menos preocupação do que deveriam.

Ainda, vale ressaltar a preocupação do CNJ com a posição reticente de alguns Tribunais de Justiça, para com a necessidade de aceleração destes julgamentos, a



fim de que o Poder Judiciário d uma resposta à sociedade no que concerne ao combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

BBC BRASIL. MOURA, Denise. *Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121026_corrupcao_origens_mdb.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25461-tribunais-tem-ate-31-de-julho-para-informar-sobre-julgamentos-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

_____. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24475:tribunais-que-dificultam-fiscalizacao-de-meta>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

_____. CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/25372-tjpa-lida-tribunal-cria-grupo-para-monitorar-e-julgar-acoese-de-improbidade>>. Acesso em: 06 jul. 2013.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. *Constituição Federal de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. *Constituição Federal de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. *Constituição Federal de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 jun. 2013.

_____. *Lei n. 1.079 de 1950*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>: Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. *Lei nº 4.717 de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. *Decreto-lei nº 201 de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. *Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.



gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei no 7.492, de 16 de junho de 1986*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7492.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei no 8.730, de 10 de novembro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8730.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

_____. *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 24 jun. 2013.

BOUR, Enrique A. *La teoría de public choice*. 2011. Disponível em: <<http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

ESTADÃO. on-line. *Mensalão marca rompimento de modelo de corrupção conhecido do Brasil*. Analistas apontam que o esquema teve peso fundamental para a política brasileira. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mensalao-marca-rompimento-de-modelo-de-corrupcao-conhecido-do-brasil,907180,0.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Burocracia pública e corrupção. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

MACIEL, Felipe Guatimosim. *O Controle da Corrupção no Brasil*. 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2013.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, Improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VIII, nº 10 – jun. de 2007. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista10/Artigos/Dwight.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A economia política da corrupção. *Transparência Brasil*. 2013. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

UNODOC - *United Nations Office of Drugs and Crime – UNODC e Corrupção*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/index.html>>. Acesso em: 23 jun. 2013.



PERSCRUTANDO OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO NA REALIDADE PÁTRIA: A (DES)CONEXÃO COM OS DIREITOS SOCIAIS

Marli Moraes da Costa¹

Luciane de Freitas Mazzardo²

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O ordenamento jurídico pátrio ampara-se num conjunto de ações e garantias fundamentais que objetivam minimizar conflitos de toda ordem, mediante consignação dos direitos e deveres dos cidadãos, assegurando, assim, a paridade e justiça preceituadas na Carta Magna. Por conseguinte, o aparelho estatal regulamenta e exerce controle sobre as relações econômicas, políticas, comerciais e sociais com o intuito de coibir possíveis ações e comportamentos corruptivos que possam interferir nos organismos sociais e institucionais e venham a comprometer sobremaneira a efetivação dos direitos sociais e fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Iluminando esta reflexão, a detalhada análise de Leal (2013) define a corrupção como problema social, político e institucional, que contamina e até mesmo funda as relações sociais. Em se tratando de corrupção, seja na realidade nacional ou internacional, os maiores e mais recorrentes focos gravitam na órbita dos serviços e contratações públicas, financiamento de campanhas eleitorais e desempenho dos servidores, corrompendo e causando danos irreparáveis, tanto às instituições quanto às pessoas.

Evidencia-se, por conseguinte, que o domínio administrativo do Estado tende a apresentar um quadro de maior concentração de atos corruptivos, na medida em que muitos operadores e gestores da administração pública ascendem no plano político mediante favorecimento e envolvimento em situações nebulosas. À luz dos ensinamentos de Leal (2013, p.3), observa-se que, ao longo do tempo, vem

¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha, com bolsa CAPES. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Universidade de Santa Cruz-RS - UNISC. Coordenadora do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” na UNISC. Especialista em Direito Privado. Professora do Curso de Direito da FEMA. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. E-mail: marlicosta15@yahoo.com.br.

² Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Luterana do Brasil. Graduada em Direito pela Universidade Luterana do Brasil - ULBRA. Especialista em Fundamentos da Educação e Graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário Franciscano. Integrante do grupo de pesquisas Direito, Cidadania e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC. Advogada e professora. E-mail: luciane.mazzardo@gmail.com.



se desvelando as faces multissetoriais da corrupção, bem como a “capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos ganhando maior notoriedade em face da difusão e redifusão midiática tradicional”.

Mormente, em relação à esfera estatal brasileira, avulta o uso indevido do poder por parte dos agentes públicos e políticos que, por excelência, abusam da faculdade que a lei lhes outorga para a obtenção de vantagens indevidas, a si próprios ou para terceiros, mediante tráfico de influências, ou ainda em fulgente omissão a seus deveres, relegando os legítimos fins objetivados nas normas por meio do desvio de poder e recursos públicos, enriquecimento desonesto e favorecimento indevido, práxis ilícitas e criminosas caracterizadoras da ação corruptiva.

Sob esta moldura, o presente trabalho ocupa-se da efervescente temática da corrupção - sobretudo no tocante à realidade brasileira, ora assolada pelo fenômeno - tomando por base e sendo produto das intensas e atualizadas reflexões suscitadas e capitaneadas pelas pesquisas do Professor Titular Dr. Rogério Gesta Leal sobre o tema das “Patologias Corruptivas”³, compartilhadas nas aulas da disciplina “Estado, Sociedade e Administração Pública” do Curso de Mestrado em Direito da UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul, sendo este o autor eleito para fundamentar o estudo.

Inicialmente, especula-se a corrupção enquanto fenômeno social e institucional, seus efeitos, perpassando pelas questões que favorecem a sua prática e a impunidade no contexto pátrio, bem como as possíveis formas de combate a este devastador feito, considerando se tratar de um tema espinhoso e corriqueiro em nossa realidade, mas que se reveste de complexidade frente à parca exploração sob a perspectiva científica.

2 ASPECTOS DA CORRUPÇÃO ENQUANTO FENÔMENO SOCIAL E INSTITUCIONAL

O substrato do termo corrupção liga-se à ação ou efeito de corromper, sumariamente, um fazer degenerar; ato de seduzir por determinado valor que tanto pode ser montante monetário, valiosos presentes, benefícios de variados tipos ou quaisquer bens que reflitam obséquio a alguém e que o leve ao afastamento de conduta correta,

³ A obra de autoria de Leal (2013) referenciada no presente trabalho, é resultado de pesquisas feitas junto ao Centro de Direitos Sociais e Políticas Públicas, do programa de Doutorado e Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, e vinculado ao Diretório de Grupo do CNPQ intitulado Estado, Administração Pública e Sociedade, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como decorrência de projeto de pesquisa intitulado Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Em adição, por pertinência à temática ora explorada, ainda constam referências das aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado.



convencionando-se denominar corrupção. É nesse teor que os mecanismos jurídicos atuam para coibir atos lesivos e maléficos que militam em detrimento da coletividade, configurando um processo de degeneração das instituições democráticas, segundo a percepção de Filgueiras (2014).

Certo é que a corrupção não é fenômeno emergente, vez que sua historicidade, conforme exemplificam Garcia e Alves (2003), remonta às citações bíblicas, onde tais atos encontram-se registradas em várias passagens. Fatos esses que levam os juristas a concluir que tal atipicidade moral e ética é universalizada desde muito.

Referindo-se ao fenômeno que assola a realidade brasileira, Ronzani (2007, p.86) afirma:

Linhas atrás suscitou-se a existência de uma espécie de mal de origem fixado na concepção patrimonialista, privatista e centralizadora presente em nossa colonização, onde tornaram-se indistintos o público e o privado, criando ambiente fecundo às deslavadas apropriações, acobertadas pelos que detinham a autoridade, fazendo grassar a impunidade, tornando trivial o literal desmazelo para com a coisa pública.

Destarte, é sabido que compete ao Estado, através de seus códigos posturais e reguladores, primar por ações políticas que venham ao encontro dos interesses da coletividade, evitando, assim, que os recursos públicos sejam drenados via interesses privados, considerando que múltiplas são as manifestações do fenômeno em comento, que acabam por solapar a possibilidade de efetivação dos direitos sociais e fundamentais a uma significativa parcela da população brasileira, que permanece excluída, à margem de tais benefícios.

No ponto, vale a reprise dos ensinamentos de Bobbio (1995), salientando que deve entrar em cena o poder gestor do Estado, precipuamente para regulamentar tais ações de forma condigna, aparando arestas com o fito de coibir excessos, trazendo ao lume do direito positivado a maneira de organizar coercivamente os atos impróprios de qualquer natureza, principalmente administrativos.

Na pertinente lição de Leal (2013), quando se fala de corrupção no Ocidente, logo se remetem às formas burocráticas de governo e administração, destacando que grandes aparatos burocráticos por parte do estado e instituições representativas formam núcleos de poder, provocando a autonomização e isolamento entre os agentes políticos e seus representados devido à falta de comunicação e controle. Arremata dizendo que, no Brasil, o combate à corrupção não se limita ao mero afastamento de funcionários envolvidos nos escândalos, demanda sim um intenso e efetivo combate à burocracia que alimenta a corrupção. (informação verbal)⁴

⁴ Informação fornecida nas aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina



Na perspectiva de Durkheim (1970), esses funcionários, elegíveis ou concursados, passam a atuar como servidores da comunidade, destinatária dos serviços públicos, devendo-se considerar que politicamente o governo é um corpo externo à esfera do mercado e, assim, servidores não podem ter sua renda definida por mecanismos atinentes ao livre mercado. Pelo que, a rentabilidade do funcionalismo público é determinada por considerações históricas e por um viés de padrões delimitados em contratos sociais que deram origem aos Estados democráticos, ainda no século XIX, como decorrência de evoluções sociais e conquistas embasadas nas relações sociais e institucionais, públicas e privadas.

Logo, a rede formada pelo funcionalismo público é composta por profissionais que devem servir à coletividade populacional do Estado dentro de uma instituição do governo, visando à promoção do bem comum. Seguindo a linha de entendimento de Leal (2013, p.189), esse capital social é de suma importância no processo de depuração das instâncias democráticas e suas instituições.

Ao lado de suas atribuições de servidor à comunidade, relativo ao cumprimento das obrigações institucionais a que está atrelado, cabe ao funcionário público zelar pelos direitos e propriedades públicas e privadas, observando o benefício da coletividade, antes de qualquer privilégio individualista. Ações que venham contra esta proposição, ou que ofereçam rentabilidade adicional à percepção dos valores estipulados pelo contrato citado por Durkheim (1970), independentemente dos valores, presentes ou bens auferidos pela ação, passam a configurar corrupção. Ainda que alguns juristas contestem a caracterização diante de valores insignificantes, o usufruir, independentemente do montante ou valor, é a ação negativa de levar alguém a praticar um ato minimamente imoral ou antiético, sob a ótica de Schmidt-Assmann (2003).

É nesse sentido que Miller (2010), por exemplo, acentua outras situações que, mesmo não envolvendo valores financeiros, em espécie, tipificam corrupção, tendo em vista que o servidor que aceita um brinde, presente, objeto de uso pessoal ou familiar é, por este tipo de mimo corrompido, uma vez que o mesmo (presente) requer uma retribuição em contrapartida. Esclarece que este exemplo de receptividade é uma quebra de confiança ao sistema, considerando-se que a institucionalização é algo que visa servir, sem retribuição valorativa e tais bens poderão vir a ser transformados em valores, ou seja, uma forma de suborno para que alguém consiga algum tipo de obséquio que foge à normalidade procedimental.

Entretanto, Leal (2013) pondera que este tipo de procedimento na iniciativa privada não tipifica qualquer espécie de ilícito. São os casos de prêmios que as organizações empresariais conferem aos seus funcionários como bonificação pelo atingi-



mento de determinadas metas, relembrando práticas não oficiais de gratificação por resultados, a exemplo da gorjeta, já institucionalizada, em “fomento às iniciativas do mercado”, não configurando uma “forma corruptiva de obter favores especiais” ou qualquer sentido negativo, posto que “não tem em si elementos contaminadores da boa-fé das pessoas envolvidas” ou sinais de “desvio de finalidade/poder por parte de quem presta o serviço”. (LEAL, 2013, p.16 e 36).

Na visão de Tugendhat (1999), tais fatos induzem a consideração quanto às práticas divergentes na moralidade privada e na moralidade pública. Enquanto a última tem fins não lucrativos, a primeira, prima pela lucratividade e, assim, dentro de parâmetros considerados de comercialização que incentive a lucratividade e a competitividade, as empresas rivalizam entre si, sendo que as instituições públicas devem primar pela atenção aos direitos inerentes à coletividade.

Resta aclarada a conclusão de que, apesar de todo aparato legal vigente, o que ainda se vê, veiculado pelos canais midiáticos, mormente, pela grande mídia (televisiva e Internet, especialmente redes sociais), que em épocas de campanhas eleitorais persistem práticas alheias às normas de moralidade e ética, vislumbradas em certos atos que se perpetraram nacionalmente, ao longo do tempo e, frise-se, quase foram institucionalizados, na oportuna observação de Leal (2013), a exemplo da atual convulsão que abate o país, deflagrada pelo esfalfamento e desencanto dos cidadãos frente à baixa qualidade dos serviços públicos e gastos abusivos, efeito dos reiterados comportamentos corruptos por parte daqueles que detêm a prerrogativa de fazer valer os direitos de seus representados.

Dito isto, pode-se observar que a abordagem em tela contempla e agrega uma maior amplitude e complexidade, ao passo que demanda um atento olhar para suas múltiplas variáveis, raízes e causas, o que ensejaria, por si só, uma tese. Por ora, o presente estudo se detém numa breve apreciação de algumas decorrências dos eventos corruptivos e possíveis soluções para tais mazelas, conforme se apresenta na sequência.

3 O IMPACTO DA CORRUPÇÃO NO PAÍS E A CONCLUDENTE (DES) CONEXÃO COM OS DIREITOS SOCIAIS E FUNDAMENTAIS

Abordando os impactos conflitantes advindos da corrupção em meio às instituições Miranda (2009, p.1) destaca: “É inquestionável que a Administração Pública exerce um papel fundamental para preservação do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito”. Isso porque a probidade dos administradores, independente do setor em que se efetive, será aplaudida pelos cidadãos, mas, contrariamente, a corrupção - ainda que de pequena monta - trará como consequência o opróbio público, principalmente na atualidade, quando



os meios comunicacionais trazem à lume, em tempo real, qualquer ilícito ou fraude que porventura ainda tendem a resguardar.

Infelizmente, da realidade se depreende que a corrupção, mesmo amplamente condenada, seja nos falaciosos discursos políticos, ou através da edição de normas cogentes, alastra-se e perpetua-se no cotidiano, com manifesta gravidade, de forma generalizada, e, de maneira insidiosa, no setor público. Realidade esta que acaba enxovalhando a prática de prestação de serviços e das obrigações sociais de responsabilidade do Estado, inviabilizando segmentos vitais para os brasileiros, como a educação, moradia, saúde, alimentação, segurança, que, infelizmente mesmo sendo usado como baluartes nas esferas governamentais, tal ideário não se efetiva e fica apenas nas promessas de campanhas e nas planilhas de pautas irrealizáveis, no dizer de Miranda (2009).

Com o advento da Constituição Cidadã, operou-se uma sensível mudança no eixo temático e na abordagem constitucional, com o emergente enfoque no Estado Democrático de Direito, a partir de então mais preocupado com o destino da cidadania nacional. Tais premissas vinham sustentadas, de fato, em princípios que congregavam as reformas democráticas condizentes e aclamadas pelos movimentos sociais dos anos 80. As funções públicas passaram a ser encaradas como um poder/dever dos agentes, legítimos representantes do povo. Evidenciou-se, a partir daí, que a finalidade legal é o interesse da coletividade, quando a Carta Magna consagrou, em seu art. 5º, a igualdade de todos, indistinta e paritariamente, garantindo a manutenção perene da dignidade da pessoa humana, assim como os hodiernos direitos sociais elencados em seu art. 6º.

Em face disso, cumpre notar que o rol de direitos sociais⁵ previstos na Carta Magna nos atuais e dinâmicos moldes é fruto de conquistas sociais e políticas da nação, sendo positivados hodiernamente, de forma gradativa, constituindo enunciados de prestações positivas por parte do poder público, atendendo ao real dimensionamento dos direitos fundamentais.

Avençando tal condição, Comparato (2003) sublinha que os direitos fundamentais dos brasileiros passam pelo exercício da função pública, a quem é facultado dever de preservar a satisfação dos interesses coletivos, privilegiados na legalidade de tais preceitos afiançados constitucionalmente. Este passa a ser um dever do Estado que se declara, de fato, Democrático e de Direito, quando anuncia ser imanente do

⁵ Consoante texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun.2013.



povo seu poder. Ante esta reiterada assertiva é que toda a atividade pública deve ser direcionada ao povo, a quem deve a administração pública oferecer suporte integral tanto para o seu bem-estar social como para sua qualidade de vida. Diante do que, pode-se declarar que os agentes públicos, no exercício dos seus mandatos, seus cargos, empregos ou funções públicas, seja em que instância e segmento for, atuam em nome do povo, sendo inconcebível que se valham disso para nutrirem interesses pessoais, o que traduz uma total inversão valorativa.

Vislumbra-se, assim, o retrato da corrupção como um ilícito de natureza difusa, na medida em que o agente, respaldado em suas atividades e dotado de critérios de oportunidade e conveniência, venha lesar os interesses de toda uma coletividade. Tais práticas causam inúmeros reflexos prejudiciais à sociedade, tendo em vista que atingem vítimas indeterminadas, em sua maioria sem a menor condição de arcar com os ônus decorrentes de tais feitos escusos.

Partindo desses pressupostos, na mesma proporção em que se expandem as redes de conexões corruptivas, sobrevém a desconexão com as políticas públicas e garantias cidadãs, multiplicando-se as injustiças sociais. À medida que corruptos se locupletam com as benesses do poder, os investimentos em áreas vitais são abatidos por conta do crescente desvio de receita destinada às aludidas e prementes políticas, comprometendo sobremaneira a realização dos direitos sociais e fundamentais, razão pela qual Miranda (2009, p. 6) declara:

Inegavelmente, muito pior que o ladrão, o homicida, enfim, do criminoso comum, é o corrupto, o dilapidador dos cofres públicos, da moral administrativa, pois esse último, com sua conduta ilícita, acaba atingindo o direito de um número indeterminado de pessoas, impossibilitando investimentos em diversas áreas e projetos sociais, como, por exemplo, os relativos à segurança pública, no combate à fome, à educação, saúde, à construção e reforma de escolas, hospitais etc., enfim, acaba-se privando milhões de brasileiros de suas necessidades básicas, fundamentais para a sobrevivência da pessoa humana.

A privação de direitos a que a população é submetida em flagrante decorrência da corrupção, portanto, se traduz no cerceamento da vida - bem maior do cidadão - pela ação inescrupulosa e egoísta dos gestores, assemelhando-se a atos bárbaros, partindo exatamente daqueles que deveriam ser benfeitores, porquanto seus legítimos representantes.

Como visto, diante das particularidades que permeiam as instituições nacionais e a práxis de seus agentes, ocorre a (des)conexão com as prementes demandas da sociedade civil. As condições ora ventiladas ensejam o exame de algumas barreiras



impostas à realização dos direitos inerentes a vida cidadã, bem como sobre o quadro que se projeta na incessante busca por mecanismos hábeis a aplacar os devassos efeitos do fenômeno em comento.

4 ENTRAVES NO COMBATE À CORRUPÇÃO E AS POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS DE CONTENÇÃO DO FENÔMENO

De acordo com Cícero (2001), o reflexo social relacionado ao fenômeno da corrupção está ligado ao formalismo das normas adotadas pelo Estado, cuja dinâmica tem esteio nos diversos conjuntos legais sistêmicos, sabendo-se que esta normatização passa a ganhar maior aplicabilidade e transparência no contexto social pelo seu atualizado viés da responsabilização civil que passam a ter os atores para com a coisa pública. Este suporte moderno de legalização, ora oposto à corrupção, busca, sim, inibir ações corruptivas nos diversos setores e instituições estatais, carentes da imprescindível moralidade ética que deve moldar as condutas, vez que seus operadores passam a responder sobre valores e benfeitorias que estejam sob seu encargo direto ou indireto.

Ao citar o referido autor, Leal (2013) assevera os elementos morais e éticos que este recomenda para ordenar a gestão da coisa pública, eis que servem de parâmetro para o controle de atos corruptivos.

Ainda quanto ao reflexo social, revendo os ensinamentos de Platão, Cícero (2001) ressalva que os governantes devem primar, unicamente, pelo bem público e nunca em prol de seu próprio bem-estar, considerando que Estado e comunidade são interdependentes entre si e, portanto, devem caminhar juntos em busca do sucesso mútuo. Parafraseando o filósofo grego, o autor salienta que, devido a isso, as normas devem guardar moderação e parcimônia, porém, no que tange aos bens do Estado, estas devem ser em moldes severos e austeros. Sem esse dualismo o governo se torna impraticável, devendo a corrupção ser banida, com responsabilização incidente e severa.

No decorrer de suas preleções, Leal (2013) bem relembra as matizes do modelo de Estado paternalista e populista, que mitiga a figura do cidadão em prol de um “súdito que recebe os favores deste grande pai e não questiona a qualidade do que recebe”. Em contraponto, ensina que o fundamento da democracia contemporânea reside na revitalização da soberania popular, que eleva o cidadão ao centro do protagonismo político, sendo a democracia resultado da ação, escolha e decisão de muitos, em clara referência a teoria habermasiana, que imprime o conceito de diálogo e interlocuções como conceitos nada perenes, mas sim em permanente construção.



(Informação verbal)⁶

Em sua obra, o autor ressalva que “um povo é tanto mais democrático quanto maior for o papel por ele atribuído ao raciocínio, à reflexão e ao espírito crítico na regulação de seus assuntos públicos” (LEAL, 2011, p. 35).

Nesse passo, verifica-se que os princípios determinantes, já consagrados na Carta Constitucional do Estado democrático de direito, precisam se manter vivos e honrados na plataforma de todo governante, sendo perseguidos por estes na gestão dos interesses públicos e no engendramento de políticas voltadas à promoção da dignidade da pessoa humana - sem a qual inexiste democracia - e o poder, que emana do povo, declinaria rumo ao caos e à miséria.

Por tais razões, um Estado precisa que seus cidadãos depositem, nos governantes e instituições, confiança na boa-fé de suas práticas, na manutenção de seu bem-estar, no enaltecimento de sua qualidade de vida, no resultado positivo daquilo que pleiteiam e tenham, em seus gestores, a certeza de que tudo fazem pela sua prosperidade. A propósito do tema, Hobbes (1993) consigna que o homem chega às raias do egoísmo pelas nuances com que colore seus objetos de sucesso e anseios, afirmando que sempre um homem busca superar o outro, caso não o consiga até mesmo concebe uma burla para se manter no mesmo patamar, ao que avaliza: “Toda sociedade, portanto, é forjada pela força do útil ou pelo estímulo da honra, isto é, por amor a si e não aos sócios e componentes” (HOBBS, 1993, p. 52 e 53). É nesta mesma ordem de confiança que os cidadãos querem manter seus governantes, que sejam prodigiosos em seus feitos no porvir da sociedade.

Nessa ampla moldura, frente à necessidade de tutela e garantia dos interesses dos cidadãos, compele acionar os operadores do direito que se debruçam sobre os institutos legais detentores de mecanismos de controle sobre a administração pública, em moções que visam imputar aos seus atores ferramentas de coerção que garantam a manutenção da ordem, ante o risco estrutural decorrente do abuso efetivado pela corrupção.

Cabe aos tribunais, portanto, através de sanções, amparar a tutela desses interesses, coibindo a continuidade de ações danosas daqueles que tenham lesado de alguma forma a sociedade em seu todo ou parcela.

Na perspectiva de Luhmann (1985), é na via do direito que se deve assegurar a existência da ordem nos diferentes planos da sociabilidade, tendo como baliza as normas legais de regulação, as quais a administração pública deverá cumprir, atenta ao princípio da legalidade, assim mantendo o Estado dentro de sua configuração de Direito.

⁶ Informação fornecida nas aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado.



Miranda (2009, p. 6) assim anuncia: “De fato, é inquestionável que a corrupção é a via mais rápida de acesso ao poder. No entanto, traz consigo o deletério efeito de promover a instabilidade política”, tendo em vista que essas ações desestabilizam as instituições, que a partir daí não mais estarão respaldadas em qualquer ideologia e, sim, unicamente nas cifras que as custearam, configurando uma sucessão viciosa de consequências devastadoras para a coletividade. Decorrência lógica deste cenário é que se majora o distanciamento social, comprometendo o regime democrático e a integridade moral dos seus representantes.

Esta postura característica de agentes corruptos, promotores de graves crises institucionais faz com que, no Brasil, situações daí decorrentes se agravem cada vez mais. Para ilustrar tal realidade, Secco e Squeff (2001) referenciam dados do Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas⁷, nos idos de 2001, o qual já registrava, na época, informações alarmantes. Segundo os autores, um cenário que não permite vislumbrar melhores perspectivas para as décadas seguintes.

No mesmo compasso, tratando da corrupção nacional, pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas⁸ – FGV (2005) deu conta que a gravidade da situação brasileira, pela corrupção reinante é tal que, levando-se em conta apenas os valores destinados ao pagamento de propinas e as perdas da produtividade com a burocracia sistêmica do país, se volvidas em investimentos, aumentaria medianamente em 20% o índice de melhorias.

Merece destaque informação exibida em 26 de junho no editorial da Revista Veja (2013, p.13), corroborando a previsão acima, onde os autores declaram seu descrédito em relação a melhores probabilidades no tocante à adequada destinação dos recursos públicos objetivando a concretização dos direitos sociais, tendo em vista que:

As manifestações de rua da semana passada mostraram de modo inequívoco que estão quebrados os canais de comunicação de imensa porção da sociedade brasileira com as instituições que deveriam representá-la. Não era novidade para ninguém que o distante

⁷ Os dados coletados traduzem que 22% da população (mais de 35 milhões de pessoas) vivia abaixo da linha de pobreza, percebendo US\$ 2/dia); aproximadamente 50% da população urbana vivia na periferia das capitais e grandes centros, tendo apenas o caminhão de coleta de lixo transitando frente as suas parcas residências (quando passam); o índice de analfabetismo (infantil e adulto) atingia 20%; falta água em um terço dos dias no mês; menos de 30% das casas ligadas aos sistemas de esgotos e a água encanada proveniente de ligações clandestinas

⁸ A matéria informa que a economia nacional perdia, ante tais atos, de 3% a 5% do PIB, (aproximadamente 72 bilhões de reais), montante que equivale a mais de sessenta vezes a verba que o Governo Federal destinou em todo o setor de transportes, no ano de 2004. A redução de apenas 10% no nível de corrupção aumentaria em 50% a renda per capita do brasileiro num período de 25 anos, sendo isso apenas uma estimativa da FGV, sabendo-se que nos países bem-sucedidos no combate à corrupção, registra-se o aumento de seu PIB em até 400%, apoiando-se em dados da Organização das Nações Unidas (ONU).



Planalto, a Brasília da Fantasia (*sic*), vinha se tornando, governo após governo, uma entidade divorciada do Brasil real e focada apenas na arrecadação da maior carga fiscal entre países emergentes. (VEJA, 2013, p. 13).

Na semana seguinte, a reportagem da edição de 03 de julho. da mesma revista, apontava, de maneira contundente, que “os brasileiros foram às ruas exigir a reforma dos políticos, não uma reforma política”. (VEJA, 2013, p.12),

Ora, as notícias veiculadas na mídia⁹ clamam pela adoção de medidas mais austeras, que efetivamente combatam os atos de má gestão e indevida apropriação do domínio público e as mazelas daí decorrentes, na esteira dos altos índices que representam a maciça e generalizada indignação da sociedade.

Enquanto estes fatos são estampados em periódicos de alta circulação nacional, o que se pode notar é que gestores, políticos e empresários corruptos prosseguem seu roteiro: enriquecem ilicitamente; atuam politicamente de forma inescrupulosa, utilizam a máquina pública em benefício próprio; se servem da coisa pública ao invés de servir à população; cargos públicos são preenchidos por elementos indicados pelos conhecidos “padrinhos”. O que se presencia - mesmo depois do instituto constitucional de 1988 - é o total desmando em relação aos interesses e bens públicos. É notório o desrespeito aos princípios básicos da administração pública (legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, moral e ética). Avulta a improbidade, vira uma bola de neve que se institucionaliza como regra geral na atuação dos agentes públicos. No entender de grande parte dos juristas, o quadro de corrupção vivenciado no país é mais que desanimador, lastimável seria o termo, tendo em vista que, além de lesar o Estado e os direitos cidadãos, deteriora o espírito nacionalista da população de brasileiros (MIRANDA, 2009).

Conforme destaca Leal, ao ministrar suas aulas, em que pese o Brasil apresente o maior número de decisões relativas aos atos corruptivos, crimes contra o consumidor, crimes tributários e ambientais, em relação aos países da América Latina, 90%

⁹ De acordo com nota extraída do site da Veja (2013), levantamento divulgado pela ONG Transparência Internacional revela que 81% dos brasileiros consideram os partidos políticos do país “corruptos ou muito corruptos”. Isso quer dizer que quatro em cada cinco pessoas põem em xeque a base da representação política no Brasil. Os números do levantamento, concluído em março pelo Ibope, traduzem uma insatisfação que ficou explícita três meses depois, com a série de manifestações que se alastraram pelas cidades brasileiras. [...] Quando comparado a outros países, o resultado da pesquisa no Brasil deixa claro o grau de descontentamento da população: na média dos 107 países que participaram da pesquisa, 65% das pessoas dizem que os partidos são “corruptos ou muito corruptos” [...]. Os dados nacionais sobre percepção de corrupção - obtidos após entrevistas com 2.002 pessoas - mostram também que, depois dos partidos, o Congresso Nacional é a segunda instituição mais desacreditada. Cerca de 72% da população o classificam como “corrupto ou muito corrupto”. Na média mundial - foram 114.000 entrevistas -, o índice é de 57%. Disponível em Acervo digital, Corrupção: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/81-dos-brasileiros-tacham-partidos-como-corruptos>>. Acesso em 10. jul.2013.



das ações são curativas, ou seja, ainda se restringem ao tratamento, enquanto se reclamam ações preventivas. Sendo assim, há muita incredulidade em relação ao enfrentamento eficaz e uso de mecanismos capazes de combater e tratar um fenômeno deste porte, considerando que a corrupção tem um campo de visibilidade contida que ainda precisa vir a lume. (Informação verbal)¹⁰

Na esteira de tal entendimento, oportuna a reflexão quanto à fragilidade do atual sistema de controle das patologias corruptivas, centrado em práticas tidas como curativas. Seguindo a dicção de Leal, o próprio sistema tem que encontrar formas de conter a sua propensão à corrupção, criando remédios eficazes e assumindo compromissos sociais na perspectiva da sustentabilidade, sendo que a solução converge para a ideia de emancipação cidadã. Dessa feita, vêm à baila as políticas de prevenção, dentre elas, sobressaindo-se a educação. (Informação verbal)¹¹

Nas palavras de Pereira (2011, p.232):

Repudia-se, assim, a postura apática do cidadão e afastam-se as posturas autoritárias de detentores de poder, que fazem uso do paternalismo, clientelismo e de outras formas autoritárias de dominação legítima. Então, nesse viés, as políticas públicas de educação cidadã atuam como um fator de construção do espaço público democrático, para que se permita a ação comunicativa entre o Estado, o cidadão e as demais entidades, como empresas e outros Estados. Dessa forma, a participação dos sujeitos passa a fomentar a emancipação e um desenvolvimento social cujas reivindicações perdem o caráter de insurgência, de revolta e assumem uma postura organizada de discussão e de opinião de diferentes grupos presentes na sociedade.

Nesse viés, é indubitável que o caminho da mudança passa, necessariamente, pela efetivação deste importante direito social: a Educação. Em lúcida reflexão sobre políticas públicas educacionais voltadas para a consolidação da cidadania e o engajamento dos cidadãos nos processos deliberativos pertinentes a jovem democracia brasileira, Pereira (2011, p. 233) avigora a tese:

Fica claro, então, que para se concretizarem essas premissas de uma educação cidadã, característica do século XXI, é necessário haver a consolidação e atuação de políticas públicas educacionais, que desenvolvam ambientes de aprendizagem e que possibilitem a

¹⁰ Informação fornecida nas aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado.

¹¹ Informação fornecida nas aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado.



vivência de processos criativos e de construção do sujeito individual e que, ao mesmo tempo, viabilizem o acesso às informações globais, de maneira crítica e reflexiva. Com isso, apresentar-se-ia ao cidadão um aprendizado reflexivo, que lhe permite aprender a aprender; a fazer; a conhecer; a conviver; a ouvir; a sentir; a ser e a amar, para que assim esteja em condições de agir com consciência, autonomia e responsabilidade.

O raciocínio assertivo de Leal delimita a corrupção enquanto um “construto das relações humanas”, resultado de uma “atividade intelectual que se mutabiliza”, sendo gestada e operada no âmago das relações humanas. Na dicção do autor, a cada momento se reinventa uma modulação corruptiva derivada dos hábitos e costumes que emergem de um conjunto complexo de relações, com forte componente cultural. Assim sendo, sofisticam-se as formas alternativas de corrupção e a maneira de escondê-las, amplia-se a criatividade nas formas de velar e obscurecer o fenômeno, constituindo-se o seu combate um altíssimo grau de desafio, ensejando o recrudescimento das políticas legislativas e políticas de prevenção para um enfrentamento condizente à dimensão do problema. (Informação verbal)¹²

Tal estado das coisas faz com que a intervenção midiática, em tempo real, empenhada no combate à corrupção, cumpra o papel de informar e despertar os brasileiros da letargia que se apropriou da consciência cidadã, eis que, mesmo com a adoção de instrumentos legais, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal e, contando o Brasil com o mais massivo ordenamento jurídico do mundo, este ainda carece da implementação de práticas de enfrentamento de rigorosa eficácia, capaz de cercear o livre trânsito dos corruptos, seja através da imputação de penas mais severas, em vista da urgência de efetiva punição daqueles que desmantelam o país. Evidencia-se a sensação de impunidade que gera revolta e indignação popular, na avaliação de Moraes (2002).

Portanto, indispensável se faz o respaldo do Poder Público enquanto agente do bem-estar econômico e social, da plena cidadania consignada na Carta Cidadã, que prima pela politização nacional, igualmente promovendo os direitos e deveres numa perspectiva inovadora¹³.

¹² Informação fornecida nas aulas proferidas pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, na disciplina Estado, Sociedade e Administração Pública, Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado.

¹³ Reitera-se o pensamento compartilhado por Leal (2006, 2001, 2000, e 1997), Moraes (1996), Streck e Moraes (2001) e Reis e Gorczewski (2011), quando afirmam, em linhas gerais, a ampliação conceitual e a proliferação disseminada dos Direitos Humanos e Fundamentais, a adesão de instituições internacionais, religiosas e laicas que vieram ao encontro dos anseios populares e cidadãos. Um posicionamento político que integra homem e Estado, sem um ser oposto ao outro, mas sendo ambos formadores da estruturação política da sociedade da qual é partícipe e nela interage, tendo no estado e seus setores funcionais, os mecanismos capazes de promover, de fato, a garantia plena dos direitos da dignidade da pessoa humana, amplamente destacada na



Daí a importância de que se estabeleçam políticas públicas preventivas, onde tem especial destaque a educação, porquanto ainda se vinculam às jovens gerações arraigados conceitos, matrizes culturais expressas no “jeitinho brasileiro”, na malandragem e o famoso e antipático “sabe com quem está falando?”, segundo pontua DaMatta (2011, p. 80-81). O autor adentra na questão cultural do povo brasileiro retratando os paradoxos do sistema social pátrio¹⁴ e a tendência de driblar a lei por meio do seguinte questionamento: “Entre a desordem carnavalesca, que permite e estimula o excesso, e a ordem, que requer a continência e a disciplina pela obediência estrita às leis, como é que nós, brasileiros, ficamos?”.

Testemunha-se uma época em que emergem liberdades mais expressivas, que abarca o reconhecimento da cidadania global, mas que, por outro lado, tolera a sobrevida da corrupção na gestão dos interesses públicos, sem que, até o momento, se tenha a satisfação de ver tais pessoas atingidas, de fato, pelos rigores da lei.

Nesse ritmo, para que a nação brasileira empreenda um novo andar, a passos largos para além da corruptibilidade que devasta a confiança nas instituições públicas, toda e qualquer ação ou condição degradante, que atenta contra a dignidade do cidadão, graves ameaças que se impõem pela corrupção imperante, devem ser combatidas a toda força: a força de um cidadão consciente e emancipado.

Pela via da constitucionalidade e das políticas públicas, se revigora a cidadania, programas, medidas e normas devem ser intensificadas, ampliando a compreensão e a efetivação dos direitos sociais e fundamentais, honrando a Constituição Cidadã que nos orienta.

Constituição Federal, manancial dos diversos códigos posturais brasileiros.

¹⁴ Como procedemos diante da norma geral, se fomos criados numa casa onde, desde a mais tenra idade, aprendemos que há sempre um modo de satisfazer nossas vontades e desejos, mesmo que isso vá de encontro às normas do bom senso e da coletividade em geral? [...] Num livro que escrevi — *Carnavais, malandros e heróis* —, lancei a tese de que o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Haveria assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. [...] De fato, como é que reagimos diante de um “proibido estacionar”, “proibido fumar”, ou diante de uma fila quilométrica? Como é que se faz diante de um requerimento que está sempre errado? Ou diante de um prazo que já se esgotou e conduz a uma multa automática que não foi divulgada de modo apropriado pela autoridade pública? Ou de uma taxa injusta e abusiva que o Governo novamente decidiu instituir de modo drástico e sem consulta? Nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra, somente para citar três bons exemplos, as regras ou são obedecidas ou não existem. Nessas sociedades, sabe-se que não há *prazer* algum em escrever normas que contrariam e, em alguns casos, aviltam o bom senso e as regras da própria sociedade, abrindo caminho para a corrupção burocrática e ampliando a desconfiança no poder público. Assim, diante dessa enorme coerência entre a regra jurídica e as práticas da vida diária, o inglês, o francês e o norte-americano param diante de uma placa de trânsito que ordena parar, o que — para nós — parece um absurdo lógico e social, pelas razões já indicadas. (DAMATTA, 2011, p. 80-81)



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se depreende do vasto material publicado por juristas e estudiosos, assim como as necessárias adequações operadas na legislação e ordenamento jurídico vigente, inúmeros são os veículos que alertam e se contrapõe à corrupção reinante no cenário nacional e também globalizado, que se reverbera, em escala temporal e espacial, sem que se tenha chegado a um efetivo termo de erradicação. Embora munidos de institutos legais, com a adoção de normas específicas e vários instrumentos sistêmicos políticos, tal fenômeno subsiste, desafia e conclama um enfrentamento mais severo.

Faz-se alusão a mecanismos de intervenção amparados no sistema jurídico por ser através desses que os operadores do direito buscam estruturar uma ordem e manter a probidade, que acaba escapando pelos meandros políticos, embrenhada em esquemas que permitem enriquecimentos ilícitos por parte de empresários, políticos e alguns favorecidos, ancorados no desvio de verbas orçamentárias que deveriam reverter em benefício de todos os cidadãos, que se encontram privados de usufruir condignamente dos serviços de educação, saúde, moradia, transporte e demais setores de seu entorno social.

Diante deste cenário, é imensurável o grau de fragilização dos direitos e do tecido social, violentamente afetado por toda essa desvirtuação. É sabido que, quanto mais politizados forem os cidadãos, menor o grau de tolerância e assimilação das condutas e redes de conexões corruptivas; quanto maior o protagonismo social dos beneficiários, maior a implantação material e consolidação dos direitos sociais, considerando que os sujeitos participam efetivamente da formatação e do destino político da nação.

O que se verifica dentro das instituições brasileiras é que existem lacunas e uma facilidade enorme de burlar livremente as diretivas sociais inseridas com o intuito de diminuir o distanciamento entre as classes e possibilitar a todos a sua parcela de bem-estar e bem-viver. Percebe-se, sim, que esta maneira de usar a coisa pública com privilégio de uma parcela individualizada, em detrimento da maioria, não é práxis sazonal ou nacionalizada, conforme apontam os dados da Fundação Getúlio Vargas, publicados na Revista Veja (2005), assim como é possível identificar Estados em que as redes de corrupção foram desmanteladas, fazendo com que se notasse significativo crescimento do PIB, crescimento econômico e melhorias sociais à totalidade das classes minoritárias.

Nesse contexto, cidadãos brasileiros compartilham a necessidade de uma postura jurídica mais severa na imputação de penalidades para que a integridade se (re) estabeleça no lugar da corrupção que prolifera, causando tamanho dano, na mesma



proporção que poderia ceder espaço para a manutenção e felicidade de tantos. Cabem, nesse sentido, medidas para que a normatização seja de fato aplicada, tendo em vista que dispomos de um arcabouço jurídico apto a coibir atos corruptos, impedindo que tais comportamentos grassem livremente nos corredores das instituições nacionais e nas práticas de seus agentes, que têm a função precípua de assegurar a efetivação dos direitos sociais e fundamentais a que fazem jus todos os cidadãos.

Muitas são as variantes que apontam a possibilidade de que as práticas corruptivas e a corruptibilidade venham a ser estancadas na realidade nacional, mediante investimentos maciços em educação e um verdadeiro endurecimento das políticas legislativas, não pelo advento de novas normas, mas pela aplicabilidade efetiva dos preceitos e institutos já existentes, como a Responsabilidade Fiscal, a Responsabilidade Civil, aumentando as penalidades à medida que as estende para o patrimônio pessoal do agente, além de um rigoroso controle da inadimplência administrativa e atos corruptivos.

Há que se promover maior transparência na forma de tratamento da máquina governamental, com medidas de enfrentamentos da corrupção na perspectiva da prevenção, com políticas restritivas de elegibilidade aos políticos versados no tráfico de influências, além de elevadas sanções pessoais e patrimoniais que contemplem penas pecuniárias específicas para os agentes envolvidos em cadeias corruptivas, evitando, assim, o abrandamento dos seus atos.

Denota-se, assim, que os cidadãos nutrem expectativas pelos seus mandatários, sendo reflexas na admiração, repúdio ou aceitação de seus atos. Realidade que se constata, por exemplo, pela alternância de ideologias que se verifica em cada pleito eleitoral. Cabe aos elegíveis conquistar a preferência nacional com planejamentos sérios e exequíveis. Ainda que nacionalmente não se tenha uma coletividade tão politizada, mesmo assim, de forma tímida, verifica-se a aclamação ou a rejeição de certos pretendentes ou figuras cogitadas para gerenciarem o país.

Não se pode olvidar que todas as variantes ora elencadas nos remetem à educação, ou seja, à imperiosa projeção desta no cenário nacional. Com o correto direcionamento dos recursos e maiores investimento em políticas sociais preventivas, estabelecer-se-ia no Brasil um sistema educativo apto a promover o cidadão, um sistema de saúde capaz de fazer frente à demanda, rede de escolas e transporte de qualidade, programas de moradias populares mais acessíveis e segurança pública extensiva às zonas urbanas, suburbanas e rurais. Para tanto, os governantes têm o dever de ser colaborativos e guardiões atentos à cidadania social, evitando a perniciosa confusão entre as esferas pública e privada.

Por derradeiro, reprisam-se os ensinamentos do autor que ensejou e fundamentou o estudo, registrando que a questão crucial desenvolvida na reflexão, serve “para



entender melhor como os Direitos Humanos e Fundamentais são letalmente impactados pelos atos corruptivos [...]” (LEAL, 2013, p.32).

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun.2013.

CHEVALIER, Jean-Jacques. *História do pensamento político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

CÍCERO, Marco Túlio. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DURKHEIM, E. *Sociologia e filosofia*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1970.

FILGUEIRAS, Fernando. *Os processos a corrupção e a democracia no Brasil*. Disponível em: <<http://qualidadedemocracia.com.br/2014/05/09/os-protestos-a-corrupcao-e-a-democracia-no-brasil/>>. Acesso em: 24 mai. 2014.

VEJA. *Temporada de caça aos Ratos*. Pesquisa veiculada na Revista Veja, a. 38, n: 21, de 25/05/2005, p. 46-53. São Paulo: Abril, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

HOBBS, Thomas. *De Cive*. Elementos filosóficos a respeito do cidadão. Petrópolis: Vozes, 1993.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

_____. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes habermasianas. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em: <www.unisc.br/edunisc>. Acesso em: 30 jun.2013.

_____. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

_____. *Direitos Humanos no Brasil: Desafios à Democracia*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.



- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.
- MILLER, Seumas. *The moral foundations of social institutions: A Philosophical Study*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MIRANDA, Gustavo Senna. *Corrupção pública: uma pandemia nacional*. 2009. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168>>. Acesso em: 01 jul.2013.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- _____. *Do Direito Social aos interesses transindividuais*: Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa. In: Leal, Rogério Gesta (Org.). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Disponível em: <www.unisc.br/edunisc>. Acesso em: 30 jun. 2013.
- REIS, Jorge Renato dos; GORCZEVISKI, Clovis (Org.). *Constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Multideia, 2011.
- RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, a. VIII, n. 10, jun. 2007, p. 86.
- REVISTA VEJA. *Corrupção*. Acervo digital. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/81-dos-brasileiros-tacham-partidos-como-corruptos>>. Acesso em: 10 jul.2013.
- REVISTA VEJA. Carta ao Leitor. *Sem medo do novo*. São Paulo: Abril, edição 2327, 26 jun.2013, p. 13.
- REVISTA VEJA Carta ao Leitor. *Plebiscito é golpe*. São Paulo: Abril, edição 2328, 03 jul. 2013, p. 12.
- SECCO, Alexandre; SQUEFF, Larissa. *A explosão da periferia*. Reportagem nacional publicada na Revista VEJA, ano 34, n. 3, ed. 1684, de 24 jan. 2001, p. 86-93. São Paulo: Abril, 2001.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Madri: Marcial Pons, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- TUGENDAHT, Ernest. *Lições sobre ética*. Petrópolis: Vozes, 1999.



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM ENFOQUE NA MORALIDADE E NA ÉTICA

Raquel Tomé Soveral¹

Luciano de Araujo Migliavacca²

1 INTRODUÇÃO

O Estado é o administrador da sociedade e faz isso por meio de seus servidores, os quais prestam serviços em seu nome e em favor do povo. A isto se dá o nome de Administração Pública.

Todos os cidadãos são resguardados de situações de abusividade ou de ilicitudes que possam vir a ser realizadas pelo Estado. Tais resguardos são dados pelas normas reguladoras dos serviços públicos objetivando a probidade administrativa. Afinal, essas regulamentações são imprescindíveis uma vez que a sociedade mundial se depara com atos corruptivos e improbos e isso faz com que mecanismos sejam criados para minimizar a prática de improbidade administrativa.

Esses atos de improbidade administrativa estão intimamente ligados à moralidade administrativa e com a ética, uma vez que os agentes públicos, para não incidirem em ações de improbidade ou corrupção, devem agir com honestidade, moralidade, eticidade e lealdade.

Atentos à visão atual e panorâmica da Administração Pública é preciso realizar um estudo acerca da improbidade administrativa e de sua ligação com a moralidade e com a ética.

Para tanto, será analisado e demonstrado o que é o princípio da moral, a diferença entre a moralidade comum da administrativa, bem como, será estudado o princípio da ética, especialmente da ética pública.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, vinculada à linha de pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo. Integrante do Grupo de Pesquisas Direitos Humanos. Mestranda em Direitos Humanos da Universidade do Minho - Portugal. Pós-graduada lato sensu em Direito Penal e Processo Penal - IMED. Advogada. E-mail: raq_tome@yahoo.com.br.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá - DINTER UNESA / IMED, em Direito Público e Evolução Social, vinculado à linha de pesquisa: Acesso à Justiça e Efetividade do Processo. Mestre em Direito - UNISC. Pós-graduado lato sensu em Direito Tributário - UPF. Professor de Direito Processual Civil - IMED. Coordenador do Curso de Pós Graduação lato sensu em Direito Processual Civil da IMED. Advogado. E-mail: lucmig@imed.edu.br.



Após, será desenvolvido uma retrospectiva histórica acerca da (im)probidade administrativa, até mesmo confrontando com as legislações internacionais, com a finalidade de que seja entendido o que é a probidade administrativa e explanado como normatiza a legislação em relação aos atos dos servidores públicos que violem as normas reguladoras de suas atividades enquanto servidores do Estado.

Ainda, será demonstrada a relação existente entre a moralidade, a ética e a improbidade, uma vez que a improbidade administrativa pode ser observada por meio do enfoque da ética e da moralidade administrativa.

2 MORALIDADE E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A moralidade administrativa é um dos princípios mais importantes dentro do âmbito da Administração Pública e está intimamente relacionada com os atos de (im) probidade, razão pela qual existe a necessidade desse estudo.

Inicialmente, refere-se que a moral, em sua conceituação mais comum, é o que a “consciência experimenta entre o bem e o mal”, sendo uma reflexão projetada no comportamento humano, também denominada de ética (RONZANI, 2007, p. 74).

Pode-se arriscar dizer, então, que a moral e a ética devem andar juntas, pois quando um ato é realizado de forma amoral também pode ser considerado um ato desprovido de ética.

O Estado, em meados do século XX, juridicializou valores morais, incorporando-os ao ordenamento jurídico e fazendo com que a sociedade adote condutas éticas. Isso demonstra que a ética adentrou nos padrões políticos e a moral integrou o direito, tornando jurídicas normas que antes só existiam no campo moral (RONZANI, 2007).

Por isso correto afirmar que “a moralidade e a legalidade, caminhem juntas no objetivo superior da boa condução dos negócios públicos” (RONZANI, 2007, p. 76). Nesse aspecto, não cabe mais, no atual ordenamento jurídico, desvincular a moralidade da legalidade, pois aquela está inserida nas normas, devendo ser observada por aqueles que lhe devem obediência.

Assim “exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda a conduta administrativa, vinculada ou discricionária [...] tendo como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração” (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 31).

Aquilo que é realizado conforme a moralidade também consegue ser probó, em outras palavras:



Da moralidade jurídica deriva a probidade administrativa que se caracteriza como a correção de intenções e de comportamento que devem fazer-se presentes quando da externalização dos atos de ofício pelos variados gestores da coisa pública. Constatase, assim, que o princípio da moralidade objetiva nortear o sistema administrativo, enquanto que o dever de probidade visa manter as atitudes concretas de seus agentes dentro das normas sistêmicas. (RONZANI, 2007, p. 77).

O agente estatal deve agir atento aos interesses públicos, vez que a moral está afinada a este e esse agente não pode desprezar o elemento ético de sua conduta (MARTINS JÚNIOR, 2001). Ou seja:

Tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda. (BRANDÃO, 1951, p. 83).

Além disso, a moralidade administrativa é algo mais específico e distinto do que a moralidade dos homens públicos, pois a primeira é fonte do dever de probidade administrativa – art. 37, §4º, CF/88. Nesse sentido “probidade é espécie do gênero moralidade administrativa. Improbidade é imoralidade qualificada” (OSÓRIO, 2011, p. 80).

Assim, a diferença reside no fato de que a moralidade administrativa é fonte do dever de probidade, sendo, portanto, a improbidade administrativa diferente da imoralidade comum. Onde o dever de obediência à moralidade administrativa se insere no âmbito de responsabilidade das pessoas dos agentes públicos.

Antes de adentrar ao estudo da improbidade administrativa, ligada a este princípio, cabe tecer considerações sobre a boa-fé objetiva, uma vez que os deveres de lealdade, correção, proibição de atos contrários à moral demonstram relação entre a moralidade administrativa e a boa-fé objetiva, porém a moralidade não é apenas uma faceta desta boa-fé (OSÓRIO, 2011).

Nesse sentido, a boa-fé objetiva seria o viés objetivo da moralidade administrativa e o viés subjetivo da boa-fé se relacionaria com o dever de probidade, o qual determina que o administrador atue com honestidade no sentido de destituído de má-fé (GIACOMUZZI, 2002).

Neste ponto, cumpre referir que:



A moral administrativa engloba a funcionalidade da boa-fé objetiva, mas nela não se esgota, avançando em outros domínios funcionais, para estabelecer consequências mais abrangentes, inclusive do ponto de vista da teoria geral do direito, na medida em que permite uma funcionalidade mais aberta tanto às fontes jurídicas quanto à interpretação, dando espaços mais livres de configuração das normas aos operadores. (OSÓRIO, 2011, p. 82).

Outrossim, a moralidade administrativa impõem aos agente públicos a observação da legalidade formal e as éticas que se incorporam ao ambiente institucional (OSÓRIO, 2011).

Assim sendo, a boa-fé objetiva e a moralidade administrativa se relacionam por causa dos deveres de lealdade institucional, correção, entre outros. Justamente porque essa moralidade engloba a boa-fé objetiva e a funcionalidade, impondo aos servidores públicos o dever de observarem as normas legais e as regras éticas.

Sob o aspecto subjetivo, o dever de obedecer à moralidade administrativa “se insere no terreno da responsabilidade pessoal dos agentes públicos. [...] a imoralidade administrativa, qualificada pela lei como improbidade, dá lugar à responsabilidade dos funcionários públicos” (OSÓRIO, 2011, p. 86).

Quanto ao controle de moralidade este se insere no campo jurídico, consistindo na análise da adequação dos atos administrativos para com os princípios que regulam a atuação estatal (SARMENTO, 2002).

Ainda que “a moral administrativa é composta exclusivamente por normas jurídicas [...] as normas constitucionais e ordinárias que proclamam os princípios da administração pública não trazem a descrição das condutas ilícitas.” São, portanto, abstratas, dando liberdade à operação hermenêutica do magistrado dentro dos casos concretos (SARMENTO, 2002, p. 108-109).

Ressalta-se aqui a importância de magistrados atentos à realidade brasileira, atuantes na busca de justiça e verdadeiros intérpretes das leis.

A moralidade está vinculada à ideia de boa administração, ou seja, os agente que atuam em nome do Estado devem desenvolver suas atividades visando o bem comum e os interesses primários da sociedade, agindo em conformidade com a moral administrativa, por suposto (SARMENTO, 2002). Deste modo

quando isso não acontece o agente acaba incorrendo em atos de improbidade administrativa. Se agir por meio de atos privados, egoístas ou fraudulentos não estará agindo com probidade e obediência aos princípios e regras que regem o direito administrativo. (SARMENTO, 2002, p. 108).



Assim, resta demonstrado à relação existente entre a moralidade e a probidade administrativa, pois que para os servidores públicos o dever de obediência à moral administrativa é uma imposição e não uma opção.

Ainda, a moralidade e a improbidade relacionam-se com a ética, justamente em razão de que não se pode reduzir atos corruptivos em meras violações de legalidade, nem mitigar seu aspecto de imoralidade pública e privada decorrentes de vícios éticos da vida cotidiana, pois senão estar-se-ia autorizando tratar dos atos em desconformidade com a moralidade e com a ética como iguais aos outros ilícitos, passíveis de impunidade (LEAL, 2013).

Na mesma linha de Montesquieu (apud LEAL, 2013), quando afirma que a corrupção de cada governo inicia com a corrupção dos princípios tem-se que:

somente as leis podem corrigir a imoralidade do interesse por meio da coerção, tornando a ação humana reta no sentido de uma ética derivada da realidade efetiva das coisas, que opera no plano externo da consciência. A moral se separou da política, na modernidade, demandando ao Direito o papel de enunciação dos valores. (FILGUEIRAS, 2008, p. 71).

Destarte, para que um comportamento seja ético deve ser pautado no diálogo entre os sujeitos e na busca dos fins axiológicos iguais, previstos na Constituição Federal - a chamada ética da responsabilidade pósweberiana. Pois que, nesta ética as ações não estão voltadas aos interesses meramente pessoais, as ações são projetadas comunitariamente, causando uma ética emancipadora de condutas direcionadas a ações civilizatórias de liberdade e igualdade dos sujeitos (LEAL, 2013).

A ética e a moral não se confundem, pois a ética é moral racional e discutível, num sentido de publicamente argumentável, clamando por razões públicas e não privadas (DEMÈNECH, apud LEAL, 2013).

Igualmente, quanto à ética pública, cabe mencionar a definição de Jaime Rodriguez-Arana (2001, p. 30): “la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público en orden a la consecución del bien común, del bien de todos haciendo, o facilitando, el bien de cada uno de los miembros de la sociedad.”

De outro lado, a ética pública é o reflexo de valores e princípios que auxiliam a sociedade para que as pessoas vivam em harmonia (LEAL, 2013).

Em trabalhos de Woodrow Wilson – 1997 – (apud LEAL, 2013), se aventava sobre ser necessário que a Administração Pública formasse metodologia própria de estudo e também de organização almejando cumprir aos seus fins com ética e eficiência.



No Brasil, existem documentos tratando da questão da ética pública, como o Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal e o Código de Conduta da Alta Administração Federal, e como principais regulamentações têm-se: o uso indevido do cargo público; o enriquecimento ilícito no exercício da função; o patrocínio de interesse privado perante a administração pública; a violação de sigilo; o uso de informação privilegiada; a prestação de assessoria à entidade privada; a atividade profissional paralela à função pública; as hipóteses de conflito de interesse; as limitações para atividade profissionais posteriores ao exercício do cargo; o recebimento de presentes; o uso de recursos públicos e servidores em atividades particulares; a apropriação de fundos ou de bem móvel públicos, dentre outros (LEAL, 2013).

Até mesmo porque a problemática da falta de probidade no âmbito administrativo deve ser vista no universo da ética pública, das normas jurídicas protetoras das funções públicas e dos valores imanentes à Administração, inclusive da moralidade administrativa (OSÓRIO, 2013).

Nesse ponto, após uma análise sobre a moral e a ética, direcionadas à aplicação no âmbito Administrativo, deve-se atentar ao que está disciplinado acerca da improbidade administrativa.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA RELAÇÃO COM A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E A ÉTICA PÚBLICA

Todo servidor público que atente à imparcialidade, honestidade e é leal para com os princípios e normas institucionais age com probidade. Assim, os elementos da probidade administrativa são a honestidade, núcleo da probidade devendo o agente público atuar em defesa da ordem jurídica e dos interesses da coletividade; a imparcialidade, obediência às normas jurídicas sem criar privilégios; e a lealdade às instituições, fidelidade aos interesses coletivos, respeitando o segredo profissional (SARMENTO, 2002).

Dentro de um olhar histórico, a corrupção administrativa no país configura herança do Período Colonial Português, e isso significa dizer que desde a colonização do Brasil atos de improbidade já eram vislumbrados no sistema de Administração Pública (LEAL, 2013).

Importa notar que apesar de ser encontrado nas normas da Constituição brasileira de 1824, que têm por objetivo colocar freios aos agentes públicos, até meados do século XX, os funcionários públicos e políticos tinham fé na impunidade dos seus deslizes funcionais, existindo um conformismo expressivo para com a corrupção. Porém, nos últimos anos da era Vargas, as denúncias de corrupção aumentaram expressivamente, dando início a uma mudança nesse cenário (SARMENTO, 2002).



Assim, na esfera legislativa ocorriam algumas mudanças, mas não tiveram a eficácia almejada, como a Lei Pitombo-Godói Ilha em 1957, que foi precursora no combate a improbidade administrativa, e a Lei Bilac Pinto, em 1958 (SARMENTO, 2002).

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, a qual recepcionou as leis alhures, referidas em seu art. 37, §4º, existiu a previsão constitucional de responsabilização dos agentes públicos que cometessem algum ato de improbidade, punindo com a suspensão de direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível (SARMENTO, 2002).

Outrossim, apenas a título de complementação, destaca-se que a Constituição vigente ao instituir a ação popular no seu art. 5º, LXXIII, trouxe a possibilidade de invalidação de ato lesivo à moralidade administrativa (RONZANI, 2007).

Com o advento da Lei nº 8.429 - que ampliou o conceito de improbidade administrativa, além do enriquecimento ilícito foram acrescentadas a gestão ruínosa do erário e a violação dos princípios administrativos - “abriu o caminho para a implantação de um novo paradigma de gestão pública baseado na probidade, na eficiência e no uso racional dos recursos públicos” (SARMENTO, 2002, p. 61).

Apesar disso, é notório que essa lei sozinha não consegue acabar com a improbidade, pois o Brasil apresenta níveis preocupantes de corrupção e

isso afeta as políticas públicas, acentua as desigualdades sociais, aumenta os índices de pobreza e a onda de violência nos grandes centros urbanos. Mas essa situação tende a mudar com a transparência das finanças públicas imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma imprensa vigilante e uma sociedade civil preocupada com o uso racional dos bens coletivos. (SARMENTO, 2002, p. 61).

Destarte, é cabível afirmar que o Brasil evoluiu consideravelmente no que se refere ao tema de controle da corrupção e da improbidade, contudo ainda existe a indigência de ser trabalhado esse assunto, com a finalidade de que se alcance um modelo ideal de serviços públicos com agentes que atuem com probidade.

Corroborando, cabe salientar que quando a corrupção encontra-se espalhada pelo corpo político e até permitida pela comunidade, aquelas pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, pois quando atos de corrupção ou de improbidade acontecem os recursos públicos que seriam destinados aos hospitais, escolas, etc., são desviados pela prática de suborno e defraudação (LEAL, 2013).

Os conteúdos da boa administração tendem a ser muito mais políticos, culturais e econômicos do que jurídicos, “já que dificilmente o Poder Judiciário logra obter a imposição da eficiência administrativa pela via de sentenças e acórdãos” (OSÓRIO,



2011, p. 47). Diferentemente dos conteúdos da má gestão pública que podem ser aferidos e melhor configurados juridicamente, pois o direito sancionador pode ocupar lugar de destaque nas correções dos desvios e ilícitos (OSÓRIO, 2011).

Em apertada análise do direito comparado, “a improbidade já é tida como espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas.” E, ainda, a sociedade é o cliente do funcionário público, contando-se a boa fama e a reputação deste. Do mesmo modo a probidade é identificável com a honra segundo as diretrizes espanholas, portuguesas, italianas e francesas (OSÓRIO, 2011, p. 50).

Retornando às regulamentações, tem-se que normas as quais repreendem a improbidade administrativa, dentro do direito brasileiro, tiveram inserção originariamente no direito penal e após, gradativamente, extrapolaram essa esfera, alcançando posições constitucionais e também de instância administrativa (MARTINS JÚNIRO, 2001).

Paralelamente à Lei da Improbidade Administrativa brasileira tem-se o Código Internacional de Conduta e das Nações Unidas, pois neste Código os titulares de cargos públicos deverão desempenhar suas funções de forma eficiente, em conformidade com as leis e políticas administrativas e de maneira íntegra, ou seja, administrando os recursos públicos do contorno mais eficaz e eficiente possível (OSÓRIO, 2011).

Olhando para a União Europeia, tem-se que a má gestão passa da simples desonestidade, abrangendo atos de ação e de omissão dos agentes públicos que causem entraves à boa gestão e propiciem fraudes ou irregularidades, afinal consegue alcançar casos de atuações ineficientes (OSÓRIO, 2011).

Na América do Sul, ainda, tem-se a Argentina que traz suas previsões acerca da improbidade administrativa de maneira significativa, pois padeceu e enfrentou enormes “situações nauseantes, mas também reagiu com enorme indignação ante os governantes” (OSÓRIO, 2011, p. 74).

Notório que se faz preciso a realização de códigos de ética, os quais descrevam “os deveres dos servidores públicos no exercício de funções públicas, é providência salutar e imperiosa, derivando do caráter preceptivo do princípio da moralidade administrativa” (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 117).

Pode-se afirmar que a improbidade abrange os fenômenos da desonestidade e ineficiência dos agentes públicos, mas deve-se pensar nos casos mais graves que tenham condições de integrar o conceito normativo. Então não é toda a desonestidade que indicará falta de probidade, é preciso ponderação e proporcionalidade quando configurada uma conduta ineficaz ou desonesta (OSÓRIO, 2011).

Outrossim, “atua com falta de probidade o agente gravemente desonesto ou intoleravelmente incompetente, incapaz de administrar a coisa pública ou de exercer suas competências funcionais” (OSÓRIO, 2011, p. 111).



Deve-se notar que atos ímprobos não compõem a regra da Administração Pública, mas devem ser combatidos, uma vez que, mesmo sendo exceções, vislumbram um grande número.

Veja-se na Lei nº 8.429/92, como se dá a previsão normativa sobre matéria em comento:

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 [...]

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 [...]

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 [...] (BRASIL, 1992).

Nesse sentido, “a violação de probidade administrativa possibilita a persecução judicial para a imposição das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429/92 aos seus responsáveis” (MARTINS JÚNIOR, 2011, p. 255).

Ainda, existe a necessidade de reações mais severas acerca da impunidade dos ilícitos relativos à improbidade, veja-se:

A violação ao dever de probidade administrativa deveria exigir reações institucionais mais severas e graves, rigorosas e compatíveis com a ideia de preservação do mínimo ético na Administração Pública. Essa ética institucional inclui o dever de uma boa administração, ou, pelo menos, de administração eficaz, comprometida com determinados resultados, mas também com o emprego de meios prudentes e razoáveis no manejo das atribuições públicas. (OSÓRIO, 2011, p. 112).

Observando as leis que abordam sobre como devem agir os servidores públicos, em especial a Lei nº 8.429/92, deve-se dizer que “a adoção de medidas de controle de probidade administrativa durante o exercício de função pública se não elimina a possibilidade [de atos ímprobos], reduz e minimiza as chances de sua violação” (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 123).

Corroborando tem-se dados do Supremo Tribunal Federal sobre os processos julgados versando sobre improbidade administrativa: até agosto de 2011 o Supremo julgou 108 processos (ações penais e recursos), número que supera em 20% o total



de julgamentos da Suprema Corte sobre essas matérias durante todo o ano de 2010, relacionados a crimes de lavagem de dinheiro, corrupção e improbidade administrativa, sendo que 94 processos tratavam sobre improbidade administrativa, 08 sobre crimes de corrupção e 06 sobre lavagem de dinheiro (LEAL, 2013).

Deste modo, é possível notar que o número de processos que tratam sobre improbidade cometida pela Administração Pública é bastante significativo, devendo ser combatido. O conformismo não deve imperar. O que deve imperar é a busca por serviços públicos de melhor e maior qualidade e eficiência.

Finalmente, acerca da relação existente entre moralidade e probidade cabe assegurar que o dever de agir com probidade administrativa não deve ser confundido com algum dever genérico de probidade moral dos agentes públicos ou particulares. “Aos agentes públicos se assegura o supremo direito à imoralidade dentro de limites mais estreitos, é certo. Daí a incorreção da tese que busca identificar na improbidade uma imoralidade comum.” (OSÓRIO, 2011, p. 78).

Assim sendo, a improbidade não é mera imoralidade, mas sim uma imoralidade qualificada pelo direito administrativo. Corroborando tem-se que:

Improbidade é uma imoralidade administrativa qualificada, eis uma assertiva básica a merecer justificação. A moral administrativa, noção jurídica que abrange específica forma de ética institucional, foi, desde um ângulo terminológico, importada de influências francesas no início do século XX, mais precisamente de Maurice Hauriou, consolidando-se na Constituição Federal de 1988. A perspectiva adotada no discurso da Assembleia Constituinte de 1988 é a de crescente aproximação do direito à ética, ou vice-versa. (OSÓRIO, 2011, p. 79).

Ainda, “os preceitos dos arts. 5º, LXVIII, LXIX e LXXIII, 37, caput, §4º, 142, VI, 72, §2º, 85, V e 52, I, todos da CF, versam normas de ética institucional ou de moralidade administrativa.” (OSÓRIO, 2011, p. 80)

Diante disto, é correto dizer que as virtudes fundamentais do homem público são a prudência, o respeito para com as obrigações de não causar danos a terceiros em nome do Estado e o bom julgamento (OSÓRIO, 2011).

A classe da ética da probidade está relacionada a um significativo número de casos que não são fáceis de determinar, justamente em razão disto é que a “probidade define deveres que traduzem a honra do sujeito no universo da ética pública” (OSÓRIO, 2011, p. 99).

Justamente, por todas as razões que são vislumbradas tanto na esfera nacional quanto na esfera internacional é apropriado dizer que a imoralidade administrativa, qualificada pela lei como improbidade, confere lugar à responsabilidade dos fun-



cionários públicos e isso faz com que exista a necessidade de que leis reguladoras sejam criadas e acima de tudo respeitadas e efetivadas, a fim de que se consiga fazer com que a maioria dos servidores públicos atue efetivamente com probidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realizar essas considerações sobre a (im)probidade administrativa, sua regulação e evolução histórica e sua ligação com os princípios da moralidade e da ética, cumpre realizar algumas considerações finais sobre o assunto.

Foi possível notar que o dever de probidade dos agentes públicos, quando estão trabalhando com a coisa pública, ou seja, quando estão exercendo suas funções de agentes públicos, estão inseridos no sistema constitucional que tutela a Administração Pública no sistema brasileiro o que faz com que se direcionem os atos administrativos em prol do bom desenvolvimento da sociedade e a boa administração.

Há muito tempo são vislumbradas, em toda a sociedade mundial, a corrupção e a improbidade administrativa, porém é possível perceber que a inquietude com essas atitudes abriu respaldo para que leis fossem feitas e efetivadas dentro do sistema jurídico, inclusive no sistema brasileiro, e isso faz acarretar a responsabilização de vários agentes públicos. Apesar desses esforços, o número de processos que tratam sobre esta matéria é muito extenso, carecendo existir melhores coibições desses atos a fim de melhor punir e trabalhar com maiores condições de prevenção da improbidade administrativa e corrupção, sendo a Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa mecanismos que estão à altura da indignação popular e devem ser cada vez mais eficientes no combate à improbidade dos agentes públicos.

De tal modo, se os agentes públicos agissem em consonância com os princípios da moralidade administrativa e da ética pública alcançariam a garantia da boa administração e não configurariam em atos de improbidade administrativa.

Deve, portanto, a moralidade administrativa estar presente em todos os atos dos funcionários públicos quando da prestação dos serviços, agentes que atuam em nome do Estado, a fim de garantir a probidade da Administração Pública, pois se agirem de acordo com a moralidade administrativa estarão agindo de acordo com a ética, com a boa-fé objetiva, com a funcionalidade, a honestidade, a lealdade e a legalidade.

Diante de todo o exposto, considerando a contextualização da improbidade administrativa, o estudo sobre a moralidade administrativa e a ética, pode-se dizer que a probidade administrativa está diretamente relacionada com essa moralidade, sendo que atos desonestos e ineficientes acarretam a responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa. E, em razão disto, é necessário que as normas



existentes sejam efetivadas e a inquietude da sociedade frente a atos corruptivos e/ou improbos permaneça para que exista a pressão social na prevenção desses atos.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Antônio José. *Moralidade administrativa*. Revista de Direito Administrativo, v.25. Rio de Janeiro: Renovar, jul/set, 1951, p. 454-460.

BRASIL, *Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992*. Brasília: Senado Federal: 1992.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *Amoralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MARTINS JÚNIRO, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *La dimensión ética*. Madrid: Dykinson, 2001.

RONZANI, Dwight Cerqueira. *Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, a. VIII, n. 10, jun. 2007.

SARMENTO, George. *Improbidade Administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.



