



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO PÚBLICO

PRISCILA OLIVEIRA LARANJEIRA SILVA

**O PODER PÚBLICO E A IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À
CORRUPÇÃO**

**Salvador
2017**

PRISCILA OLIVEIRA LARANJEIRA SILVA

**O PODER PÚBLICO E A IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À
CORRUPÇÃO**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de
Direito e Gestão como requisito parcial para a
obtenção de grau de Especialista em Direito Público.

**Salvador
2017**

PRISCILA OLIVEIRA LARANJEIRA SILVA

**O PODER PÚBLICO E A IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À
CORRUPÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Direito Público, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, __ / __ / 2017.

Dedico o presente trabalho aos meus pais, Lene e Mick, a quem dedicarei por toda minha vida cada conquista e etapa superada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais pela oportunidade de ingressar em um curso que me traz tamanha satisfação.

Ao meu esposo, Anderson Santos, a minha irmã Rebeca Laranjeira e a minha querida amiga Maíra Machado pela disponibilidade de leitura e pelas indispensáveis sugestões.

RESUMO

O trabalho visa estudar a corrupção na Administração Pública do Brasil, perspectivas relacionadas à sua origem, aspecto cultural, bem como os efeitos decorrentes desta prática. Para isso foram analisadas as particularidades essenciais referentes às legislações imprescindíveis no combate à corrupção, quais sejam; a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Justificou-se a questão da ineficácia no que tange ao combate à corrupção com a crescente impunidade existente no país.

Palavras-chave: Administração Pública. Corrupção. Improbidade Administrativa. Responsabilidade Fiscal. Impunidade.

ABSTRACT

The study aims to study corruption in the Brazilian Public Administration, perspectives related to its origin, cultural aspect, as well as the effects resulting from this practice. In order to do so, we analyzed the essential characteristics of the essential anti-corruption legislation, namely the Administrative Improbability Law and the Fiscal Responsibility Law. The issue of ineffectiveness in dealing with corruption with the growing impunity in the country was justified.

Keywords: Public administration. Corruption. Administrative dishonesty. Fiscal Responsibility. Impunity.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CORRUPÇÃO	10
2.1	AGENTES POLÍTICOS	21
2.2	SERVIDORES PÚBLICOS (AGENTES ADMINISTRATIVOS)	21
2.2.1	Servidores Estatutários	22
2.2.2	Empregados Públicos (celetistas)	23
2.2.3	Servidores Temporários	23
2.3	PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO	24
3	A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	26
3.1	A CULTURA DA CORRUPÇÃO	33
3.2	EFEITOS DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA	43
3.2.1	Efeitos nocivos à economia	45
3.2.2	Efeitos da vulnerabilidade política	47
4	LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	49
5	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	62
6	A IMPUNIDADE NO BRASIL	68
7	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS	74

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo discorrer acerca da Corrupção na Administração Pública no Brasil, demonstrando a sua conseqüente devastação na sociedade.

Destarte, é fundamental conhecer os alicerces que sustentam a matéria. Nesse sentido, o primeiro capítulo aborda a origem da corrupção, bem como faz uma distinção entre agente público e privado, descrevendo as espécies de agentes públicos, que é o real fundamento da pesquisa.

Em seguida, a pesquisa desdobra-se em analisar alguns princípios inerentes a administração pública brasileira, tais como, a moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade. Fazendo, inclusive, um breve paralelismo entre a ética e a moral.

Ainda nesse sentido, trazendo à tona algumas particularidades a respeito do tema, bem como o motivo pelo qual se deu o advento das legislações que o rodeiam, o estudo aborda a corrupção como um aspecto cultural e sociológico, demonstrando os efeitos nocivos à economia e a política.

Ademais, este trabalho também se destina a explorar importantes legislações que são imprescindíveis quando se trata de corrupção administrativa. Para isso, a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), foi estudada. Sendo a mesma considerada um avanço legislativo no combate à corrupção.

Ainda no capítulo sobre a Lei de Improbidade Administrativa, foram abordados as formas de controle da atividade administrativa (controle interno (autocontrole) e controle externo).

Na continuação são apresentadas a importância e necessidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando a sua eficácia, ou não, no combate à corrupção, eis que tal norma retrata diretrizes que determinam os parâmetros de responsabilidade na gestão fiscal no contexto da administração pública.

Verifica-se, ainda, que um dos problemas da corrupção na administração pública do Brasil está intimamente ligado a sensação de impunidade existente no país. Ponderando, inclusive que as penalidades aplicadas aos agentes corruptos são irrisórias, diante da real gravidade que reproduzem, entendendo que tal fator

pode estar relacionado aos inúmeros casos de corrupção, servindo como estímulo aos atos ilícitos.

Por fim, o objetivo institucional da presente monografia é a obtenção do título de Especialista em Direito Público pela Faculdade Baiana de Direito. E o objetivo científico é a discussão da corrupção administrativa, sob diferentes perspectivas, tentando compreender o seu aspecto histórico e cultural de incorporação na sociedade brasileira, bem como os efeitos ocasionados por esta prática.

2 CORRUPÇÃO

De acordo com o entendimento de Bruning¹ o significado da palavra corrupção origina-se do termo latim *corruptio*, que significa deterioração ou apodrecimento da matéria.

A preocupação com tema é antiga, sendo este um problema que arruína todas as nações. Para George Sarmiento “a corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras”².

Desde o Período Imperial, constata-se uma cultura corruptível, capaz de construir fortunas misteriosas, conforme descreve o jornalista australiano Patrick Wilcken:

A corrupção sempre fora uma característica da vida ao redor do império, mas assumiu uma forma concentrada no Rio. O afluxo repentino de milhares de burocratas exilados criou terreno fértil para os abusos, de modo que foram devidamente construídas fortunas misteriosas pelos frequentadores dos círculos íntimos da Corte. Enquanto a vida era uma luta para muitos dos cortesãos mais periféricos, os ministros do governo logo passaram a ter um padrão de vida muito acima dos recursos que poderiam ter ganho legitimamente. [...] Por trás das bengalas, mantos e perucas, e por trás das cerimônias formais e dos éditos proferidos em linguagem refinada, o roubo em nome da Coroa disseminou-se à larga³.

No entanto, conforme alega Garcia⁴, a corrupção como forma estruturada parece manifestar-se no período do governo de Juscelino Kubitschek, com a efetivação de uma sequência de obras no ramo da construção civil, que foram corrompidos com diversos vícios, associados à obscuridade dos trabalhos elaborados, dando oportunidade para a propagação da prática estruturada de superfaturamento no país, fomentando lucros exorbitantes às empreiteiras.

¹BRUNING, R. J. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFCS, 1997, p.22-23. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

²SARMENTO, G. Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público**: Alagoas. n. 1, jan./jun., Maceió: MPE/AL, 1999, p.91. (p.91-116).

³WILCKEN, P. **Império à Deriva – A Corte Portuguesa no Rio de Janeiro 1808 – 1821**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005, p.121.

⁴GARCIA, R. L. **A economia da corrupção – teoria e evidências – uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. Tese. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

Diversas definições podem ser trazidas para o cenário da corrupção, pois tal situação acompanha o homem desde os tempos remotos, fazendo com que fosse objeto de estudo de diversos pensadores.

Para Maquiavel⁵, a corrupção é entendida como a predileção do bem privado, de forma que cause prejuízo ao bem comum. Por sua vez, para Aristóteles a corrupção é a modificação do estado das coisas, redirecionando o seu conteúdo⁶.

Llaca⁷ afirma que o filósofo Aristóteles foi o primeiro a empregar a palavra corrupção para apontar as alterações sucedidas nos governos democrático e monárquico.

Fernando Filgueiras⁸ alega que a palavra corrupção para os gregos veio para justificar a separação entre o perfeito e o imperfeito.

Fazendo uma análise referente ao posicionamento aristotélico sobre o assunto, Filgueiras diz que:

Se o bem ocorre em ato, a corrupção ocorre em potência [excesso da ação, como o amor à riqueza ou à honra ou deficiência das paixões, como a apatia ou fuga], demandado desse modo, a criação de um elemento de estabilidade⁹.

Este entendimento foi denominado por Aristóteles de virtude.

Huntington¹⁰ conceitua a corrupção como um comportamento das autoridades públicas que desvirtuam-se das normas que são aceitas, com a finalidade de atingir a interesses particulares.

Segundo Livianu, a corrupção é “toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e dos interesses do Estado”¹¹.

⁵ MAQUIAVEL, N. **Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p.34.

⁶ ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p.214.

⁷ LLACA, E. G. **La Corrupción: Patología Colectiva**. México: INAP, 2005. p 48.

⁸ FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.29.

⁹ Ibidem, p.34.

¹⁰ HUNTINGTON, S. P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975, p.72.

¹¹ LIVIANU, R. **Corrupção e direito penal**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2006, p.31.

Sobre tal fenômeno, Silva¹² afirma ser “... a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentação em vigor”. No mesmo raciocínio O’Donnell¹³ ensina que a corrupção “... consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associada a ela...”. Para o autor, qualquer ação ilícita, com o objetivo de atingir privilégios por parte de uma autoridade pública seria considerado corrupção.

Geddes e Neto apresentam uma interpretação elaborada por Key sobre a corrupção e o suborno, como sendo:

[...] Controle abusivo do poder e dos recursos do governo, visando a tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito [...] pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos¹⁴.

Ao falar de corrupção Sérgio Habib destaca que:

[...] não é sinal característico de nenhum regime, de nenhuma forma de governo, e sim decorrência natural do afrouxamento moral, da desordem e da degradação dos costumes, do sentimento de impunidade e da desenfreada cobiça por bens materiais, da preterição da ética e do exercício reiterado e persistente da virtude, substituindo-se pelas práticas consumistas e imediatistas tão caras ao hedonismo. Essa constatação é possível pelo cotejo da história, pelo estudo da trajetória do homem através dos tempos, donde se infere que a corrupção esteve presente por todo o tempo, contida e limitada, em alguns períodos, crescente e fortalecida em outros, incomensurável e avassaladora em outros tantos¹⁵.

Já Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino definem a corrupção como:

[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o

¹² SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC/SP, 2001.

¹³ O’DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. In: **Lua Nova**, nº 44. 1998, p.46.

¹⁴ GEDDES, B. & NETO, A. R. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.50.

¹⁵HABIB, S. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Safe, 1994, p.26.

comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. [...] Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. [...] A corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maior serão as possibilidades de comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao setor privado provoca o aumento das possibilidades de corrupção. Mas não é só a amplitude do setor público que influi nessas possibilidades; também, o ritmo como ele se expande. Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. [...] De um modo geral, portanto, a corrupção é fator de desagregação do sistema¹⁶.

No Brasil, o grande marco cronológico da história da corrupção veiculado a mídia, que fez do referido assunto um tema nacional, ocorreu no final da década de 80, com o surgimento e posterior desmoronamento da máfia previdenciária. Nesta situação, a presença da mídia foi crucial para o espalhamento de informações na sociedade, que até então eram encobertos pelo regime militar, através de atos de repressão e cerceamento da liberdade de imprensa¹⁷.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves afirmam que no Brasil a corrupção aprofundou-se no período da colonização, pois o explorador tinha apenas o propósito de obter riquezas, submetendo a colônia, que só servia para atender ao que fosse conveniente para a categoria que cresceu no poder¹⁸.

No contexto da ciência política, Carvalho¹⁹ apresenta o conceito estabelecido por Joseph Nye, que entende que a corrupção é uma prática que vai de encontro aos deveres formais do cargo público, a fim de auferir proveitos monetários, quer seja em favor pessoal ou para terceiros.

Na perspectiva das ciências jurídicas, o conceito de corrupção deve estar associado a um tipo penal previsto em lei. Desta forma, os artigos 333 e 317 do

¹⁶BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Corrupção. 5.ed. Brasília: UnB, 2000, p.291-293.

¹⁷RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004, p.16.

¹⁸GARCIA, E.; ALVES, R. P.. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.46.

¹⁹CARVALHO, G. Da contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso et al. (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p.63-65.

Código Penal Brasileiro, referem-se às modalidades ativa e passiva, respectivamente.

O direito medieval “utilizava-se da expressão *barataria* como significado de corrupção, abrangendo também outros crimes”²⁰.

Para Livianu, o crime de corrupção no direito romano:

[...] perturbava o funcionamento regular da Justiça se apresentava como crime de funcionário público contra a administração em três tipos: *peculato*, *corrupção* e *abuso de autoridade*. O primeiro se referia aos crimes contra o patrimônio em geral, o segundo, à corrupção ativa e passiva do funcionário, e o abuso de autoridade, à injustiça praticada pelo funcionário²¹.

Diante de todas essas definições, para os diferentes cenários da corrupção, Ferreira Filho²² enuncia que: “a corrupção, embora sua feição mude de época para época, é um fenômeno presente em todos os tempos. Dela, não escapa regime algum”.

De acordo com Teles, a corrupção pode ser ativa ou passiva. O crime de corrupção ativa é tipificado como “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Por sua vez, o crime de corrupção passiva é entendido como “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”²³.

Tratando-se de delito de corrupção ativa, basta para a sua configuração, só oferecimento ou a tentativa, de colocar ao alcance da mão do funcionário público a oferta de algum bem em dinheiro, concessão ou créditos, nomeação, comércio sexual, etc., não sendo necessária a entrega da coisa por parte do sujeito ativo²⁴.

²⁰LIVIANU, R. **Corrupção e direito penal**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2006, p.35.

²¹Ibidem, p.34 [destaques no original].

²²FERREIRA FILHO, M. G. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.87.

²³TELES, N. M. **Direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006, p.344-389.

²⁴PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**, 4.ed., São Paulo: RT. 2006, p.498.

Deve-se ainda considerar o fato de que o Código Penal Brasileiro não compreende todas as espécies de corrupção por conta da existência de numerosos delitos contra a administração pública, tornado difícil a caracterização de todas as atividades consideradas corruptas e corruptoras²⁵.

Nesse sentido, importante suscitar a observação feita por Melo, inspirada no estudo de Gardiner, sobre os atos corruptos que não são pautados em lei:

Se determinado ato é considerado corrupção pela Lei, o que dizer de um ato similar, que não seja contemplado pela legislação? Não é corrupto? Ou seja: se é proibido, é corrupção; se não é proibido, não é corrupção. Assim, não se deve restringir às elaborações legais, mas, sim, ter em mente que nem todos os fenômenos estão contemplados pela legislação. Daí a necessidade de atualizações²⁶.

Em suma, a expressão corrupção pública não está prevista apenas nos artigos do Código Penal Brasileiro, pois de acordo com o entendimento de Fazzio Junior, compreende em:

[...] toda conduta comissiva ou omissiva do agente público, no sentido de desviar os poderes de sua competência ou os deveres formais de seu cargo, emprego ou função, com o objetivo de obter benefícios pecuniários, políticos, de posição social, ou de outros interesses que não os públicos, bem como a utilização, em seu próprio benefício ou de outrem, de informações privilegiadas, influências ou oportunidades²⁷.

O referido autor complementa o seu entendimento afirmando que a corrupção pública na linguagem jurídica se relaciona a qualquer ação que alastra dolosamente a disfunção pública.

[Disfunção pública absoluta é baseada no desvio de poder doloso, isto é,] o exercício da atividade administrativa em nome da função pública, com má-fé, para promover, precisamente, seu contrário, ou seja, uma disfunção. Em

²⁵FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002, p.35.

²⁶MELO, C. A. V. **Alta Corrupção e baixa accountability**: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal. Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

²⁷ Op cit., p.40.

outras palavras, trata-se do uso de um poder, congenitamente vocacionado ao coletivo, afetando, conjuntamente, ao singular. O agente público aproveita-se da presunção de legalidade e legitimidade da atividade administrativa para a consecução de fim que não lhe é íntimo²⁸.

Nesta perspectiva, a corrupção no setor público é considerada uma prática infrutífera, eis que a única função é de transferir ou se apropriar de recursos públicos, a fim de atender a interesses privados, ocasionando diversas consequências econômicas e financeiras.

Corrupção é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a 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 emergem²⁹.

Melo³⁰ conceitua esta relação como tríade da corrupção, o que significa que esta relação envolve agentes corruptos, corruptores e troca de recursos, quer sejam eles materiais ou imateriais.

Importante salientar que se trata de um delito de mera atividade, isto é, pode haver a sua consumação com a solicitação, o recebimento da vantagem indevida ou a aceitação da promessa de tal vantagem. Não sendo necessário que o agente pratique todas as modalidades descritas no tipo penal, assim como também não é necessário que o agente pratique o ato em face da vantagem se chega obtê-lo.

Soa o dispositivo: solicitar, receber ou aceitar a promessa. Nesse momento o crime consuma-se, não havendo necessidade de que as três modalidades delitivas já descritas estejam conjuntamente presentes, como já colocado

²⁸ FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002, p.24.

²⁹ SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Transparência Brasil, 2001, p.61.

³⁰ MELO, C. A. V.. **Alta Corrupção e baixa accountability**: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal. Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

trata-se de delito de mera atividade ou simples conduta (NORONHA, 2004, p. 262)³¹.

Gonçalves³² entende que a modalidade tentada do crime de corrupção só é possível na espécie “solicitar” desde que feita por escrito. Noronha compartilha do mesmo entendimento e diz que:

Se o funcionário solicita por escrito retribuição por um ato a praticar - sem que até então nada tenha havido entre ele e o destinatário da carta – mas se esta é interceptada pela Polícia, pelo chefe da repartição etc., cremos não se poder negar que ele tentou solicitar vantagem. Uma solicitação que não chega ao conhecimento do solicitado é solicitação imperfeita, inacabada ou tentada; não, certamente, apenas cogitada ou preparada³³.

Ainda nesse sentido, Jesus afirma que:

No tocante à solicitação: tratando-se de forma verbal, não é admissível. Ou o funcionário solicita ou não solicita. Cuidando-se, entretanto, de meio escrito, é possível a tentativa. Ex.: carta contendo a solicitação que, extraviada, não chega ao destinatário, sendo levada à autoridade policial. O funcionário tentou solicitar³⁴.

De acordo com a norma jurídica, a antijuridicidade da conduta, o prejuízo ao patrimônio público e a busca de benefício privado, ainda que não alcançado, são atributos da corrupção³⁵. No entanto, este conceito não foi o suficiente para sanar todos os questionamentos acerca do tema, tendo em vista que o fenômeno objeto de estudo ultrapassa os limites da prática jurídica, alcançando, inclusive, uma tradição sociológica, podendo até mesmo discutir vantagens da corrupção em “contextos sociais favoráveis”, como alerta Joseph Nye³⁶.

No outro sentido da questão, existem correntes de pensadores (funcionalistas), que entendem que a corrupção não é um fenômeno a ser

³¹NORONHA, E. M. **Direito Penal**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.262.

³²GONÇALVES, V. E. R. **Crimes contra a Administração Pública**. 5.ed., São Paulo: Damásio de Jesus, 2004, p.35.

³³NORONHA, E. M. **Dos Crimes contra saúde pública a disposição final**, São Paulo: Saraiva, v. 4. 2003, p.263.

³⁴JESUS, D. E. de. **Direito penal**: parte especial. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, v. 4, p.168.

³⁵BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção**: Causas e Tratamento. Florianópolis: UFCS, 1997, p.22-23. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

³⁶NYE, J. 1967. “**Corruption and Political Development**: a cost-benefit analysis”. *American Political Science Review* 61(4).

contido, mas, sim, estimulado, pois compreendem que desta forma estaria incentivando a competição, permitindo inovações e ampliando a produtividade. Este pensamento, estudado por Carvalho³⁷, tem como fundamento o fato de que a corrupção poderia atenuar a intensidade de tensões sociais provocadas por agressividade de políticos e burocratas.

Robert Klitgaard³⁸ está entre os estudiosos que afirmam existir efeitos positivos da corrupção administrativa. Para ele, os aspectos negativos deste fenômeno são incomparáveis em relação aos aspectos positivos, pois estes ocorrem forma de forma esporádica, admitindo ser raro tal acontecimento.

Quando a corrupção transgride uma orientação econômica errada ou ineficiente, supera as limitações de um sistema político imperfeito ou contorna as deficiências das regras organizacionais. Em suma, se o sistema vigente é ruim, então a corrupção pode ser benéfica³⁹.

Segundo Klitgaard, um nível ótimo de corrupção não é zero, pois o autor afirma que o ideal seria encontrar um equilíbrio entre a corrupção e as formas de combatê-la.

Suponhamos que certo tipo de corrupção cause mal à sociedade; ele cria 'custos sociais'. Suponhamos, igualmente, serem caros os esforços para combater a corrupção. A fim de minimizar os custos combinados para a sociedade, temos que equilibrar os dois. Devemos considerar, em termos de custos sociais, a redução que obtemos ao diminuir os atos de corrupção, mas também precisamos levar em conta o acréscimo de custos sociais acarretado por nossos próprios esforços na luta contra ela. E isso leva à conclusão de que, na maioria dos casos, a solução de custo mínimo global não terá a corrupção igual a zero nem os esforços anticorrupção iguais ao máximo do ponto de vista de volume⁴⁰.

Neste sentido, com a complexidade em conceituar o fenômeno da corrupção, de acordo com o entendimento de especialistas, a principal perspectiva para a identificação do objeto de estudo é a ocorrência do abuso de um poder que fora

³⁷ CARVALHO, G. Da contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso Leite et al. (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p.67.

³⁸ KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.47-52.

³⁹ Ibidem, p.50.

⁴⁰ Ibidem, p.41-42.

entregue a outrem em razão da confiança, razão pela qual, observa-se que tal fenômeno pode se apresentar de diversas formas, suscitando consideráveis interpretações acerca do tema, sendo que qualquer uma delas resulta inevitavelmente na traição da confiança⁴¹.

A corrupção parasita as relações de confiança [...] corrompe, primeiramente, e, acima de tudo, a confiança entre um contratante e um contratado, e, por implicação, entre suas regras de alocação. Disto decorre que quanto maior o número de relações de confiança, maior o potencial da corrupção⁴².

Esta confiança parte do pressuposto de que a outra parte da relação irá se portar de uma forma justa, conforme o ensinamento de Larry Diamond:

[...] a confiança é mais uma consequência do que um pré-requisito das instituições efetivas. Mas, se a confiança é baixa e as expectativas dos cidadãos outros são consistentemente céticas, as instituições se tornam meras formalidades, desprovidas de respeito e eficácia, já que as pessoas abandonam a obediência na expectativa de que os quase todos os demais farão o mesmo⁴³.

Segundo José Murilo de Carvalho, no Brasil, conforme o período da história houve uma variação no próprio sentido da palavra corrupção, trazendo com isso, uma sensação de imprecisão no que tange a definição do tema, complementa com a seguinte afirmação:

Uma das causas de nosso pobre desempenho analítico pode estar na dificuldade de precisar o que cada um entende por corrupção. Em nossa história e sem dúvida também em outras, o sentido da palavra variou ao longo do tempo⁴⁴.

⁴¹ALATAS, S. 1990. **Corruption: Its Nature, Causes and Functions**. Aldershot: Avebury.

⁴²GAMBETTA, D. **Corruption: an analytical map**. Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook, Budapest: Central Europe University, 2002, p.54.

⁴³DIAMOND, L. **Developing Democracy: Toward Consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.1999, p.208.

⁴⁴CARVALHO, J. M. de. Quem transgride o que? Texto preparado para o seminário Cultura das Transgressões. In: **Cultura das Transgressões no Brasil: Lições de História**. Coord.: Fernando Henrique Cardoso e Marcílio Marques Moreira.

A corrupção se manifesta de tantas formas, que Klitgaard⁴⁵ definiu da seguinte forma:

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamentos ligados a interesses privados.

Para o autor, uma operação corrupta ocorre quando o agente não cumpre com as regras pela interferência de um terceiro que o leva a dividir recursos relacionados ao seu interesse, a fim de que ocorra uma retribuição ao agente público na forma de suborno, que pode ser por meio de recursos financeiros, simbólicos ou materiais.

O fenômeno da corrupção é de difícil definição, pois não é algo exclusivo do setor público, podendo ocorrer também no setor privado. Bardhan⁴⁶ afirma que o problema consiste quando tal fenômeno assenta sobre o setor público, pois neste caso pune toda a sociedade.

Para esclarecer a distinção entre agente público e privado, e para que sejam detectados com maior precisão todos os personagens que podem fazer parte do fenômeno da corrupção pública, se faz necessário descrever as espécies de agentes públicos, que Neves e Oliveira ensinam da seguinte forma:

A expressão “agentes públicos” possui conotação genérica e engloba todas as pessoas físicas que exercem funções estatais.

Os agentes públicos são responsáveis pela manifestação de vontade do Estado e a função pública, no caso, pode ser exercida de forma remunerada ou gratuita; definitiva ou temporária; com ou sem vínculo formal com o Estado.

Os agentes públicos podem ser divididos em, pelo menos, dois grupos: agentes públicos de direito e agentes públicos de fato.

Os agentes públicos de direito são as pessoas físicas que possuem vínculos jurídicos formais e legítimos com o Estado. São os agentes regularmente investidos nos cargos, empregos e funções públicas.

⁴⁵KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.40.

⁴⁶BARDHAN, P. Corruption and development: a review of issues. **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 3, 1997, p.1320-1346.

As espécies de agentes públicos de direito são: agentes políticos, servidores públicos (estatutários, celetistas e temporários) e particulares em colaboração (são aqueles que exercem, transitoriamente, a função pública e não ocupam cargos ou empregos públicos, como, por exemplo: jurados, mesários em eleições etc.).

Por outro lado, os agentes públicos de fato são os particulares que, sem vínculos formais e legítimos com o Estado, exercem, de boa-fé, a função pública com o objetivo de atender o interesse público. São os agentes que não foram investidos previamente nos cargos, empregos e funções públicas⁴⁷.

2.1 AGENTES POLÍTICOS

Para Celso Antônio Bandeira de Melo agentes políticos são conceituados como:

[...] titulares de cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os governadores, prefeitos e respectivos vices, ou auxiliares imediatos dos chefes do executivo (ministros e secretários), bem como senadores, deputados federais e estaduais e vereadores, estes exercem o múnus público [...]⁴⁸.

No entendimento de Helly Lopes Meireles é interpretado da seguinte forma:

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais⁴⁹.

2.2 SERVIDORES PÚBLICOS (AGENTES ADMINISTRATIVOS)

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁰ trata-se de uma espécie de agentes públicos, onde se depara com a maior quantidade de pessoas naturais atuando em funções públicas, empregos públicos e cargos públicos.

⁴⁷NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Método, 2014, p.6.

⁴⁸MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.238.

⁴⁹MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007, p.169.

⁵⁰DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.353.

A classificação de servidores públicos se subdivide em estatutários, celetistas e temporários⁵¹.

2.2.1 Servidores Estatutários

Celso Antônio Bandeira de Mello⁵² afirma que servidor público é uma espécie dentro do gênero servidores estatais. São os que apresentam uma relação de trabalho com habitualidade e profissionalismo.

Os estatutários são contratados para atuar em cargo público regularizado pelo estatuto do servidor público (Lei 8.112/1990), uma lei federal que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos⁵³.

Reis afirma que:

No sistema estatutário, não cabe ao funcionário, como uma das partes da relação, estabelecer critérios para sua participação no serviço público, eis que o laço jurídico então criado decorre da lei e, complementarmente, dos regulamentos emitidos pelo ente público a que ele vai servir ("Manual do Servidor Público" - Brasília-DF: CTA, 1993 - pág. 37)⁵⁴.

De acordo com Meirelles:

Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutário são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares pode adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social⁵⁵.

⁵¹PAULO, M. A. V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17.ed. São Paulo: Método, 2009, p.125.

⁵²MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.248.

⁵³DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.354.

⁵⁴REIS, P. M. A Eficiência na Constituição. Brasília. **Correio Braziliense**. Suplemento Direito & Justiça, fev/2000.

⁵⁵MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.391.

Já para Di Pietro, servidores estatutários são classificados como “sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargo público”⁵⁶.

2.2.2 Empregados Públicos (celetistas)

Os empregados públicos também são chamados de celetistas, pois tem os seus direitos e deveres previstos na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Sobre o Tema, Meirelles assevera que:

Os empregados públicos são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT, daí serem chamados também de “celetistas”. Não ocupando cargo público e sendo celetistas, não tem condição de adquirir a estabilidade constitucional (CF, art. 41), nem podem ser submetidos ao regime de previdência peculiar [...], os empregados públicos devem ser admitidos mediante concurso ou processo seletivo público, de modo a assegurar a todos a possibilidade de participação⁵⁷.

Neste tema, Di Pietro concorda com a posição de Meirelles e afirma que Empregados Públicos:

São contratados sob o regime da legislação trabalhista, que é aplicável com as alterações decorrentes da Constituição Federal; não podem Estados e Municípios derrogar outras normas da legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre direito do trabalho, reservada privativamente à União (art. 22, I da Constituição)⁵⁸.

2.2.3 Servidores Temporários

No que se refere aos servidores contratados por tempo determinado, Meirelles ensina que “a contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de

⁵⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.418.

⁵⁷MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.391.

⁵⁸Op cit., p.418.

atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Não pode envolver cargos típicos de carreira”⁵⁹.

Sobre esta espécie, Di Pietro diz que:

[...] eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.

São contratados para exercer funções temporárias, mediante regime jurídico especial a ser disciplinado em lei de cada unidade da federação. [...]

Hoje, não mais se tolera a admissão, mas apenas a contratação, que somente pode ocorrer “por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”, não existe mais a contratação para serviços de natureza técnica especializada⁶⁰.

2.3 PARTICULARES EM COLABORAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, nesta categoria estão “as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração”⁶¹.

José dos Santos Carvalho Filho intitula de “agentes particulares colaboradores”, e entende que “executam certas funções especiais que podem se qualificar como públicas, sempre como resultado do vínculo jurídico que os prende ao Estado”⁶².

Os particulares em colaboração com a administração pública subdividem-se em três categorias, conforme ensina Di Pietro:

1. delegação do poder público, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registro (art. 236 da Constituição Federal), os leiloeiros e intérpretes públicos; eles exercem função pública em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos mas pelos terceiros usuários do serviço;

⁵⁹MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.392.

⁶⁰DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.418.

⁶¹Ibidem, p.352.

⁶²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo e Administração pública**. 21.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.561.

2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração;

3. como gestores de negócio que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc.⁶³.

Mello acrescenta ainda outro tipo de particular em colaboração com o poder público, que são os “contratados por locação civil de serviços (como, por exemplo, um advogado ilustre contratado para sustentação oral perante Tribunais)”⁶⁴.

⁶³DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.353-354.

⁶⁴MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.250.

3 A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

A Administração Pública apresenta-se como uma junção de atividades dirigidas ao cumprimento de funções que são convenientes à coletividade ou a uma organização estatal. Nesse sentido, Meirelles afirma que “administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”⁶⁵.

Devemos entender o conceito de Administração Pública em seu sentido amplo, conforme preleciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como sendo o “conjunto de atividades preponderantemente executórias, praticadas pelas pessoas jurídicas de direito público ou por suas delegatárias, gerindo interesses públicos, na prossecução dos fins legalmente cometidos ao Estado”. Nesse conceito, compreende-se tanto a Administração Direta (formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como a Administração Indireta (composta pelas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e as fundações)⁶⁶.

Andrade afirma que:

Cabe à Administração Pública consolidar a utilização de todos os serviços disponíveis para a população. Conceitua-se Administração Pública como, segundo conceitos advindos do Direito Administrativo, todo o aparelhamento reordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas⁶⁷.

Na administração pública, é, certamente, onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos⁶⁸.

A expressão “administração pública” pode conter vários significados, no entanto todos estes se referem a atividades voltadas ao interesse público.

[...] A dificuldade em conceituar a administração, como observa Cretella Júnior, “está no fato de incluir-se esse vocabulário na classe dos termos denominados tecnicamente de analógicos, ou seja, que abrigam vários

⁶⁵MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.30.

⁶⁶GRECO, R. **Curso de direito penal**: parte especial. 3.ed. Niterói: Impetus, 2007, v. IV, p.358.

⁶⁷ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal**: novos métodos após a LC n° 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002, p.29.

⁶⁸SLOMSKI, V. **Contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.367.

significados, se bem que todos eles ligados entre si pelo menos por um ponto comum". "Administração não é só governo, poder executivo, como também a complexa máquina administrativa, o pessoal que a movimenta, a atividade desenvolvida por esse aparelhamento que possibilita ao Estado o preenchimento de seus fins". Depois conclui: "Administração é a atividade que o Estado desenvolve, através de atos concretos e executórios, para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos". Hely Lopes Meirelles afirma que "no Direito Público – do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar em administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo, como à gestão mesma dos interesses da coletividade" [...]⁶⁹.

No artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estão previstos os princípios inerentes à administração pública brasileira. Dentre eles, está o princípio da moralidade, que para Maria Sylvia Zanella Di Pietro é a resposta da preocupação com o combate a corrupção, a impunidade, bem como com a ética na Administração Pública.

[...] com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito⁷⁰.

A improbidade administrativa faz referência a dois princípios previstos no artigo supramencionado, quais sejam: a legalidade, que estabelece que os atos administrativos sejam sempre realizados "com estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema"⁷¹, bem como o princípio da moralidade, que deve atender a uma conduta "exigindo a observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública"⁷².

[...] a improbidade não está superposta à moralidade, tratando-se de um conceito mais amplo que abarca não só componentes morais com também os demais princípios regentes da atividade estatal, o que não deixa de estar em harmonia com suas raízes etimológicas. Justifica-se, pois, sob a epígrafe do agente público de boa qualidade somente podem estar aqueles

⁶⁹PAGLIARO, A.; COSTA JR., P. J. **Dos crimes contra a administração pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p.09-10.

⁷⁰DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.696.

⁷¹GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p.61.

⁷²MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005, p.37.

que atuem em harmonia com as normas a que estão sujeitos, o que alcança as regras e os princípios⁷³.

Jacinto Silva conceitua o princípio da legalidade da seguinte forma:

[...] é manifestação administrativa do princípio do estado de Direito, onde toda ação administrativa deve estar jungida pela lei e ao interesse público, onde aquele tem o dever de aplicar a lei e velar pelo seu cumprimento; deve sujeitar-se ao controle jurisdicional de sua atuação e submeter-se a fiscalização legislativa de seus atos, deve anular os seus atos tidos como ilegais e revogar os seus poderes discricionários, inconvenientes ou inoportunos, não pode deixar de cumprir uma lei alegando sua inconstitucionalidade⁷⁴.

Já a moralidade “significa que o administrador não terá que obedecer somente à lei, mas também à ética, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “*non omne quod licet honestum est*”⁷⁵.

Há autores que entendem que a falta dos elementos ética e moral estão entre as principais causas da corrupção.

As circunstâncias de que estas observações éticas tem geralmente como pressuposto a conduta imoral, tanto do agente ativo como do passivo, nos conduz à verificação de que o clima em que se opera a corrupção é o que é criado pelo desprezo as regras de decência e de austeridade nas relações recíprocas entre o Estado e os órgãos dele dependentes, de um lado, se os grupos econômicos, as empresas e os indivíduos, isoladamente do outro⁷⁶.

Interessante à observação feita por Bruno Wilhelm referente ao desvio ético-moral ocorrido no Brasil nos anos 20 a 50. O autor diz que:

Em vários momentos da história brasileira, o tema da corrupção ocupou um lugar importante no debate político. Os tenentes dos anos 20 se indignaram com a discrepância entre os valores republicanos da Primeira República e os descaminhos na sua implementação, cristalizados na corrupção eleitoral. A Aliança Liberal, aliada ao tenentismo, queria restabelecer estes princípios, mas a Revolução de 30 levou a história brasileira para outro rumo. Nos

⁷³GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.177-183.

⁷⁴JACINTO SILVA, E. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. Campinas: Servanda, 2009, p.55.

⁷⁵MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007, p.83.

⁷⁶FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002, p.32.

anos 50, a oposição udenista criticava a corrupção nos governos de Vargas, Kubitschek e Goulart. Jânio Quadros fez do moralismo seu principal projeto político e ganhou as eleições presidenciais com o símbolo da vassoura (SPECK, 2002, p. 224)⁷⁷.

A moral e a ética, embora sejam comumente confundidas ou consideradas como se possuíssem um mesmo significado, podem ser analisadas com campos e objetos próprios, conforme nos ensina Gomes:

A Ética é a ciência que tem a Moral como objeto de conhecimento. Refere-se, pois, ao sistema teórico que descreve o comportamento humano, analisando o que entende, numa sociedade, por justo e injusto, por bem e mal, por certo e errado. Ela discute os problemas suscitados pela Moral e suas proposições descrevem o dever ser da ação humana, os sentimentos, as intenções e as reações das pessoas em certas situações, apontam os atos ou os comportamentos aceitos (corretos) ou condenáveis (incorretos), descreve a virtude e a finalidade do agir, etc. Já a Moral ocupa-se com a ação em si mesma no mundo fenomênico, com a concretização das normas existentes numa dada sociedade⁷⁸.

Para explicar a moralidade administrativa, Ferreira sintetizou o entendimento de Maurice Hauriou:

[...] mencionando, de início, a conformidade com os princípios basilares da boa administração, ao conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração, da sua disciplina interna; para, depois, sucessivamente, aludir ao ultrapasse do controle da legalidade estrita, a fim de se atingir uma moral jurídica, eis que quem toma decisões tem de escolher, não só o legal em face do ilegal; o justo, frente o injusto; o conveniente, em desfavor do inconveniente, mas também o honesto, diante do desonesto⁷⁹.

Ainda nesse sentido, Brandão complementou:

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

⁷⁷SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. 224p. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2567>>. Acesso em: 18 jan.2017.

⁷⁸GOMES, J. J. **Improbidade Administrativa**: 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p.240-241.

⁷⁹FERREIRA, S. de A. A moralidade na principiologia da atuação governamental. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 220, Renovar, 2000.

sua vez a lograr, como resultado, a prestação de um serviço de interesse geral e, por isso, realizam uma função enquanto concretizam a ideia diretriz⁸⁰.

Helly Lopes Meirelles menciona o pensamento de Henri Welter e René Ladreit de Lacharrière, sobre o sentido de moralidade administrativa:

Welter insiste em que “a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo 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 pela ideia de função administrativa”. Tal conceito coincide com o de Lacharrière, segundo o qual a moral administrativa, “é o conjunto de regras que, para disciplinar o exercício do poder discricionário da Administração, o superior hierárquico impõe aos seus subordinados”⁸¹.

Já no que se refere à probidade administrativa, o professor José Afonso da Silva, assevera que:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4.º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’⁸².

Ainda nesse sentido, de acordo com o entendimento de Mariano Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, a Improbidade Administrativa refere-se ao desvio da função pública, podendo ser definida como:

[...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e pelo

⁸⁰BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.25, Renovar, 1951, p.458.

⁸¹MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p.91.

⁸²SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p.671.

favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos⁸³.

Outro princípio de suma importância a que a administração pública deve se reportar é o princípio da publicidade.

Para melhor entender o princípio da publicidade, deve-se sempre lembrar que a razão de ser da administração pública é toda externa, pois é do interesse de todo o cidadão, enquanto contribuinte, conhecer o que nela se passa, o que faz e o que possui. A Administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, daí por que deve agir com absoluta transparência⁸⁴.

A publicidade dos atos praticados pela Administração Pública esta relacionado com a transparência das suas ações. Em relação a esta transparência, Oliveira ensina que:

A transparência decorre da exigência do disposto no art. 37 da Constituição da república. Nada pode ser feito às escuras, no recôndito⁸⁵ da madrugada, nos desvãos sombrios. Tudo no Poder Público deve ser feito às claras, sob a luz do dia. A prevenção de riscos decorre do planejamento. Fixada a meta, o roteiro não pode ter desvios. A publicidade do que se está fazendo e do que se pretende fazer é decorrência natural do controle e da explicitação e superação de riscos⁸⁶.

A corrupção está presente em todo o território nacional, sendo este um problema muito frequente encontrado nas esferas do governo, bem como no setor privado. Assim, diante de sua frequente aparição, a corrupção passou a ser vista com naturalidade, como algo que está comumente relacionado aos agentes públicos e privados⁸⁷.

⁸³PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4.ed., São Paulo: Atlas, 1999, p.39.

⁸⁴CRUZ, F. da; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003, p.38.

⁸⁵Recôndito significa "escondido, desconhecido". Cf. TERSARIOL, Alpheu. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Edelbra, 1966, p.372.

⁸⁶OLIVEIRA, R. F. de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.21.

⁸⁷RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004, p.16.

O Governo manifesta estar ciente desta realidade, o que se pode comprovar através da mensagem de abertura do Congresso Nacional, feita pela Presidência da República:

A corrupção drena recursos que seriam destinados a produzir e realizar bens e serviços públicos em favor da sociedade, a gerar negócios e a criar e manter empregos. A corrupção e a malversação das verbas e recursos públicos são enormes obstáculos ao desenvolvimento nacional, porque implicam diretamente redução da atividade econômica e diminuição da qualidade de vida da população⁸⁸.

Para Fazzio Júnior, o fenômeno em estudo é natural, institucionalizado e sistêmico, isto é:

[...] quando ela se torna uma patologia, ou seja, a corrupção apreende-se e transmite-se como pauta cultural, como algo normal. Incorpora-se como crença de que tudo tem seu prego, apesar do que dizem as leis. Nesses casos, a corrupção torna-se parte da ordem instituída, algo reconhecido por quem precisa negociar com o setor público⁸⁹.

Huntington⁹⁰ busca explicações para este desvirtuamento de comportamento que reflete em práticas corruptas, como um processo ocasionado pela modernização social e econômica, pela qual passaram alguns países. O autor entende que esta alteração tem importância no aglomerado de valores presentes na sociedade, bem como no que diz respeito à ampliação da autoridade e regulamentação estatal.

Como exemplo deste paralelismo modernização-corrupção, o autor cita os Estados Unidos e a Inglaterra, pois afirma não ser mera coincidência o fato de que estes países tiveram os seus níveis de corrupção aumentados de forma correlacionada ao desenvolvimento industrial. Afirma ainda que existem diferentes níveis de corrupção, e que estes se dão pelas variadas políticas de modernização realizadas pelos países.

⁸⁸BRASIL, Presidência da República do Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. PR, Brasília, 2002, p.515.

⁸⁹ FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002, p.31.

⁹⁰ HUNTINGTON, S. P. **A Ordem Política Nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975, p.253.

Em outra vertente, há quem sustenta que a modernização do Estado pode caracterizar instrumento valioso no combate à corrupção, mas afirma que “de nada adiantará modernizar práticas, sem que se organize verdadeiramente a máquina administrativa”⁹¹.

Por conta de seus inúmeros efeitos prejudiciais, a corrupção na administração pública deve ser sempre combatida. Pedro Cavalcanti assevera que “a luta contra a corrupção não é apenas o programa inicial de todos os nossos governos, mas a promessa de todos os nossos candidatos, a divisa de todas as nossas revoluções e a justificativa de todos os nossos golpes”⁹².

Não são raros os casos de corrupção no Brasil, podendo ser destacados inúmeras situações, como por exemplo, os escândalos do famoso “Esquema do Mensalão”, que ocasionou a condenação de diversos dos réus que estavam envolvidos no referido esquema, através da ação penal n. 470, que foi considerada parcialmente procedente pelo Supremo Tribunal Federal – STF⁹³.

3.1 A CULTURA DA CORRUPÇÃO

A corrupção representa um fenômeno que se mantém desde a antiguidade. Dizem que a corrupção é tão antiga quanto o pecado. Robert Klitgaard⁹⁴ afirma que há aproximadamente uns 2300 anos já se falava na corrupção, quando o primeiro ministro brâmane de Chandragupta falava sobre “pelo menos 40 maneiras” de extorquir o dinheiro da administração pública.

De acordo com Edmundo Oliveira⁹⁵, em 74 a. C. têm-se o primeiro relato de corrupção. Ocorreu quando Staius Albinus Oppianicus comprou alguns jurados para não ser condenado pela acusação de envenenamento contra o seu enteado.

⁹¹CARVALHOSA, M. (org.). **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

⁹²CAVALCANTI, P. R. de A. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991, p.17.

⁹³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 470, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012, Acórdão Eletrônico, DJe-074. Divulgado em 19-04-2013 e Publicado em 22-04-2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000203677&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 fev. 2017.

⁹⁴KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.23.

⁹⁵OLIVEIRA, E. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.1-2.

Já a primeira documentação de um ato de corrupção no Brasil é a carta de Pero Vaz de Caminha, que de forma insinuante, escreveu o seguinte:

E desta maneira dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta Vossa terra vi. E se a um pouco alonguei, Ela me perdoe. Porque o desejo que tinha de Vos tudo dizer, mo fez pôr assim pelo miúdo. E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d'Ela receberei em muita mercê⁹⁶.

O fenômeno da corrupção, disseminado no cotidiano dos brasileiros, tornou-se uma questão cultural, sendo as suas causas objeto de estudo de diversos pesquisadores.

Graciliano Ramos afirmou que “... há quem não compreenda que um ato administrativo seja isento de lucro pessoal”⁹⁷.

Para Zancanaro⁹⁸ a corrupção político-administrativa é entendida como algo vindo de “tradições herdadas”, que tem raízes em um quadro de anti-valores morais gravados na tradição política Lusitana.

Neste mesmo entendimento afirma que a corrupção teria vindo como um “vírus ideológico” e “transplantado através de aventureiros e colonizadores, encontrando aqui terra fecunda no regime de sesmaria e de capitanias hereditárias para a sua fixação...”.

Essa inclinação à corrupção administrativa vem a ser herança do Período Colonial, conforme afirma José Arthur Rios⁹⁹.

De acordo com Carlos Alberto Ortiz “Da mistura dos nobres governantes com os degredados enviados por Portugal nos primórdios de nossa colonização, sobrou-nos a tradição das vestes talares e da corrupção”¹⁰⁰.

⁹⁶CARTA DO ESCRIVÃO PERO VAZ DE CAMINHA. 1500. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/BrasilDasLetras/mod1_01.html>. Acesso em: 18 jan.2017.

⁹⁷Extraído do relatório do Prefeito Graciliano Ramos, de Palmeira dos Índios, Alagoas, ao Governador do Estado, em 10 de janeiro de 1929. Trecho publicado em homenagem ao autor, em 21 de maio de 2001, pelo Diário Oficial do Estado de Alagoas, Imprensa Oficial Graciliano Ramos.

⁹⁸ZANCANARO, Antônio Frederico. **A corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p.9.

⁹⁹RIOS, J. A. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (coord.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, p.92-3.

Moraes Filho¹⁰¹ entende que o problema advém também do “jeitinho brasileiro”, referindo-se a cultura de querer “levar vantagem em tudo”, resultando em um ambiente favorável a corrupção.

Roberto Augusto DaMatta¹⁰² também analisou o famoso “jeitinho brasileiro” e alega que é uma forma encontrada para esquivar-se da exorbitante quantidade de regulamentação. DaMatta nomeou o tal evento como a “atávica aversão à impessoalidade”.

Sobre a impessoalidade, Helly Lopes¹⁰³ diz que:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos para sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade [...]. Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros [...].

No entendimento de Faoro¹⁰⁴ percebe-se que uma das questões características da opinião pública no Brasil, é que o típico brasileiro, aquele que é inconfundível, possui uma índole suspeita, que de antemão não recusa o recebimento de vantagens em relações sociais costumeiras, relata que “não é menos curiosa a maneira porque a burocracia fabrica a opinião pública no Brasil”.

Há quem afirme a existência de um preconceito velado nos debates dessa idealização histórica refletida pela brasilidade do “jeitinho brasileiro”, da “malandragem”, que acaba por influenciar negativamente os estudiosos do tema e

¹⁰⁰ORTIZ, C. A. Improbidade administrativa. **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral**. Vol. 7. n. 28. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p.21. out./nov./dez. de 1994.

¹⁰¹MORAES FILHO, A. E. de. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso Leite et al. (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987, p.25-26.

¹⁰²DAMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986, p.98-9.

¹⁰³MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.93-94.

¹⁰⁴FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000, p.468.

camuflar uma real cultura brasileira, através da crença de ser um “Estado corrupto por natureza”¹⁰⁵.

Nessa perspectiva, Lenio Streck¹⁰⁶ comenta em seu artigo que:

No Brasil, embora falsa a noção de jeitinho, ela acaba concretizada, como uma espécie de “imaginário concreto” (lembro, aqui, de Poulantzas). Ou seja, para ser mais simples: o jeitinho acaba acontecendo, porque, se todos dizem que há, ele acaba acontecendo... E qual foi o fermento para o crescimento do “jeitinho”? O patrimonialismo. O “estamentismo”.

Para Jessé Souza¹⁰⁷:

A visão que aceita a tese de nosso mal de origem possui apenas um ‘charminho crítico’ superficial, porque, na verdade, aceita o ‘racismo disfarçado’ do culturalismo como verdadeiro. Desse modo, o preconceito do senso comum, ou seja, o preconceito do ‘exotismo’ construído pelo domínio pré-moderno da emoção e da sentimentalidade como representação de sociedades inteiras se torna, também, o preconceito que entra de contrabando na reflexão metódica, ou seja, do conhecimento produzido com prestígio e a autoridade da ciência. Essa é a gênese verdadeira da interpretação ‘científica’ até hoje dominante entre nós não só nas universidades, mas também fora delas, na imprensa e no debate público.

Para Rios, a corrupção não se restringe apenas as vantagens individuais, ela esta presente nas relações sociais do agente que pratica tal ilícito. “A corrupção que daí decorre é sutil, insinuante, infiltrante. Faz no convívio, na conversa, no abraçinho, no cafezinho, em todas as manifestações cotidianas...”¹⁰⁸.

Nesse sentido, entende-se que pessoas próximas, como amigos e familiares são alvos pertinentes para integrar ações corruptas. Isto é o que a literatura intitula de “corrupção paroquial”¹⁰⁹, que é diferente da corrupção de mercado, que “...

¹⁰⁵ OLIVEIRA, M. A. C. de. **Constitucionalismo e história do Direito**. Belo Horizonte: Pergamum, 2011, p.24.

¹⁰⁶STRECK, L. L. **Senso Incomum**: Para além do jeitinho brasileiro de ser “Doutor”. Publicada em 14 de jun. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jun-14/sensoincomum-alem-jeitinho-brasileiro-doutor>. Acesso em: 09 jan. 2017.

¹⁰⁷SOUZA, J. (Org.). **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p 57.

¹⁰⁸RIOS, J. A. A fraude social da corrupção. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p.98.

¹⁰⁹BEZERRA, M. O. (1995). **Corrupção**: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relumê Dumará.

consiste num processo impessoal cuja influencia é acertada com aquele que pode pagar mais por ele...”.¹¹⁰

Speck possui um repertório de textos, do qual nomeou de Caminhos da Transparência, onde faz relação entre a origem do Estado a práticas como o nepotismo:

As origens do nepotismo, ou da utilização clientelista, fisiológica ou eleitoreira dos cargos e empregos públicos, confundem-se com a origem do próprio Estado. Não apenas do Estado moderno, mas da organização estatal em sua forma mais primitiva, de que é exemplo a estrutura monárquica de poder, fundada essencialmente na ideia de hereditariedade em que inexistia qualquer associação ou vinculação entre o direito de exercer o poder político e um sistema de mérito ou mesmo a impessoalidade¹¹¹.

Nesse sentido, Bobbio faz uma análise sobre o sistema político em que prevalecem favorecimentos e as fidelidades grupais:

Onde o desenvolvimento determina processos de desagregação social, por vezes macroscópicos, e os partidos e estruturas políticas modernas foram introduzidos “do alto”, sem o suporte de um adequado processo de mobilização política, também é claro que, em lugar do clientelismo tradicional, tende a afirmar-se um outro estilo de clientelismo que compromete, colocando-se acima dos cidadãos, não os já notáveis de outros tempos, mas os políticos de profissão, os quais oferecem, em troca da legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda pública que têm ao seu alcance (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.). É importante observar como esta forma de clientelismo, à semelhança do clientelismo tradicional, tem por resultado não uma forma de consenso institucionalizado, mas uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal da classe política, dos recursos estatais, quer, partindo destes, em termos mais mediatos, pela apropriação de recursos civis autônomos¹¹².

Na perspectiva de Raimundo Faoro¹¹³ a corrupção é resultado do patrimonialismo, pois entende que o patrimonialismo é a consequência de uma

¹¹⁰CARDOZO, J. E. **A máfia das propinas**: investigando a corrupção em São Paulo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2000.

¹¹¹SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. 224p. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2567>>. Acesso em: 18 jan.2017.

¹¹²BOBBIO, N. **El tiempo de los derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1991, p.178.

¹¹³FAORO, R. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000, p.99-100.

relação entre sociedade e Estado, onde o Estado atua com opressão em relação à sociedade.

Assim, observa-se como o aspecto cultural tem relevância no que se refere às influências negativas recaídas sobre o fenômeno da corrupção.

A conclusão de que a cultura importa desce pesada. Ela colide com o relativismo cultural, amplamente defendido no mundo acadêmico, que argumenta que as culturas só podem ser avaliadas nos seus próprios termos e que juízos de valores por estrangeiros são tabu. A implicação é que todas as culturas são igualmente valiosas, e aqueles que afirmam o contrário são geralmente tachados de etnocêntricos, intolerantes ou até racistas. Um problema semelhante é encontrado nos economistas que acreditam que a cultura é irrelevante – que as pessoas respondem a sinais econômicos da mesma forma, independente de suas culturas¹¹⁴.

De acordo com os estudos de Timothy J. e Júlio González¹¹⁵, os aspectos culturais refletidos na sociologia, demonstram apenas uma pequena intervenção no tema da corrupção, no que tange aos fatores políticos e religiosos, afirmando que o ponto de vista cultural tem relevância sim, mas se contrastada a fatores como a democracia política e a riqueza nacional, ela pode não ser tão significativa assim.

[...] há fortes razões para acreditar que os *lagged effects* [defeitos defasados] da cultura estão parcialmente incorporados em nossas variáveis de controle principais, que juntas explicam 80% da variância nos níveis internacionais de corrupção percebida. Se esse é o caso, então é notável que diversos dos fatores culturais examinados nesse estudo, com destaque para a confiança interpessoal e para a filiação religiosa, terminaram por fornecer poder explicativo adicional acima e além dessas variáveis estruturais que já devem ter incorporado a cultura. Se esse não é o caso – isto é, se o leitor não aceita que os níveis contemporâneos de democracia e desenvolvimento incorporam efeitos culturais, e alternativamente preferem vê-los como controles ambientais neutros – então ainda é importante notar que a cultura parece proporcionar-nos ao menos alguma modesta vantagem analítica sobre o problema da corrupção. Em linhas gerais, nosso exame preliminar sobre a corrupção sugere que enquanto a cultura política pode não ser um fator tão decisivo como alguns de seus atuais proponentes proclamam (por exemplo, HARRISON & HUNTINGTON,

¹¹⁴HARRISON, L. **Culture Matters**. The National Interest, 2000, p.55.

¹¹⁵POWER, T J.; GONZÁLEZ, J. **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Tradução de Marília Gomide Mochel. Revista de Sociologia e Política. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104_44782003000200005&script=sci_arttext#nt>. Acesso em: 26 jan.2017.

2000), não há dúvidas de que a cultura e o capital social devem ter um papel em nossas investigações sobre democracia e desenvolvimento.

Oliveira entende que a corrupção é como um micróbio, que já nasceu com a criatura, o ser humano, e que está alojado dentro das pessoas, pois “[...] desde que o mundo é mundo, os homens de bem lutam consigo mesmos para extirpar de si o micróbio da corrupção moral e as sociedades organizadas lançam mão de todos os meios possíveis para erradicá-lo”¹¹⁶.

Nesse sentido, a ilustre presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Cármen Lúcia Antunes Rocha afirma que:

Os políticos brasileiros herdaram da colonização portuguesa, dentre outras coisas, esta sífilis política que é a voluntarização do seu desempenho no espaço governamental, a particularização do poder e a conversão dos palácios em suas casas sem lei que não a do seu próprio interesse e a da sua própria vontade¹¹⁷.

Há ainda quem considere que o aspecto religioso interfere de forma significativa para a existência de um maior índice de corrupção em determinados lugares. Nessa perspectiva, Power e González¹¹⁸ retratam a ideia de autores que consideram as religiões católica, muçulmana e ortodoxa oriental, por se revestirem de formas hierarquizadas, prejudicando a participação cívica, como as religiões que possuem vetores facilitadores de um comportamento corrupto.

Steven D. Levitt e Stephen J. Dubner¹¹⁹ tratam sobre o problema dos incentivos nas situações de trapaça. Os autores entendem que os seres humanos reagem a estímulos e os “incentivos não passam de meios para estimular as pessoas a fazer mais coisas boas e menos coisas ruins”, sendo a “pedra de toque da vida moderna”.

¹¹⁶OLIVEIRA, E. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.2.

¹¹⁷ROCHA, C. L. A. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 8, ago./1998, p.499, (p.495 – 503).

¹¹⁸POWER, T.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: nov. 2003, p.23.

¹¹⁹LEVITT, S. D.; DUBNER, S. J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. 7.ed. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p.23 e 28.

Nessa perspectiva, os autores afirmam que todos nós trapaceamos em alguma coisa “se a oportunidade for propícia”, isto é, se o incentivo for significativo. Afirmam que:

Trapacear pode ou não ser uma característica da natureza humana, mas sem dúvida tem participação crucial em praticamente todas as empreitadas do homem. A trapaça é, primordialmente, um ato econômico: obter mais gastando menos. Assim, não são apenas os nomes que fazem as manchetes – presidente; de empresas usando informações privilegiadas, jogadores ingerindo doping e políticos abusando das mordomias – que trapaceiam. É a garçonete que embolsa as gorjetas em lugar de pô-las na caixinha coletiva, o gerente do grande supermercado que entra no computador e corta as horas de trabalho de seus subordinados para fazer seu desempenho parecer melhor, é o aluno da 3ª série que, preocupado em passar para a 4ª, cola do vizinho de carteira¹²⁰.

Levitt e Dubner analisaram muitos casos fraudulentos e então surgiu o questionamento: “devemos inferir que a humanidade é inata e universalmente corrupta? Em caso afirmativo, quão corrupta?”¹²¹.

As respostas para este questionamento foram coletadas através de uma interessante experiência que os autores observaram a respeito da história de um vendedor que começou a fazer a distribuição de “broas” nas empresas da cidade de Nova York de uma forma bem inusitada. O vendedor, Paul Feldman, colocava uma caixa para a coleta dos valores todas as manhãs, e fazia o recolhimento desta caixa ao final do dia, sem nenhum tipo de fiscalização direta¹²².

¹²⁰LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. 7.ed. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p.23 e 28.

¹²¹Ibidem.

¹²²“No início, Feldman deixava, juntamente com as broas, uma cesta aberta para a coleta, mas volta e meia o dinheiro sumia. Então ele tentou um copo de plástico com uma abertura na tampa, que igualmente revelou-se por demais tentador. No final, a solução foi uma caixinha de madeira com um pequeno rasgo na superfície. A solução funcionou. [...] Essa é uma estatística curiosa: as mesmas pessoas que rotineiramente surrupiam mais de 10% do preço das broas quase nunca se permitem roubar a caixinha do dinheiro — um tributo à avaliação do matiz social do roubo. Do ponto de vista de Feldman, um funcionário de uma empresa que consuma uma broa sem pagar por ela está cometendo um crime, mas o funcionário provavelmente não pensa assim. É bem possível que essa diferença de avaliação tenha menos a ver com a pequena quantia de dinheiro envolvida (as broas de Feldman custam apenas um dólar, incluindo o cream cheese) do que com o contexto do "crime". O mesmo funcionário que não paga pela broa pode igualmente tomar um bom gole de refrigerante enquanto enche seu copo num restaurante self-service, mas é bem pouco provável que saia sem pagar a conta. O que revelam, então, os dados das broas? Nos últimos anos, surgiram duas tendências dignas de nota no índice de pagamento das mesmas. A primeira foi um longo e lento declínio a partir de 1992. No final do segundo semestre de 2001, o índice geral caiu para 87%. Imediatamente em seguida ao dia 11 de setembro daquele ano, porém, o índice subiu 2%, tendo caído muito pouco desde então (se um ganho de 2% não representa muito, encaremos o fato da seguinte maneira: o

Através desta experiência, Levitt e Dubner, assim como Adam Smith concluíram quem:

Por mais que se considere egoísta um indivíduo, escreveu ele [Adam], existem evidentemente alguns princípios em sua natureza, que o fazem interessar-se pela sorte dos outros, tomando necessária para ele a felicidade desses outros, embora daí não lhe advenha coisa alguma além do prazer de testemunhá-la¹²³.

Observa-se, pois, que é possível determinar um sentido oposto ao argumentado por Thomas Hobbes¹²⁴, de que todos os homens são maus, tendo em vista que embora o aspecto cultural tenha bastante influência no fenômeno estudado, não seria correto afirmar que a cultura seja a explicação para tudo, pois a cultura pode esclarecer apenas uma certa quota deste desvirtuamento, razão pela

índice de não-pagamento caiu de 13 para 11%, o que significa um declínio de 15% no roubo). Tendo em vista que um bom número de fregueses de Feldman contribui para a Previdência Social, é possível considerar a presença de um elemento patriótico neste Efeito 11 de Setembro. Por outro lado, talvez isso represente uma onda geral de solidariedade. Os dados também mostram que os escritórios menores são mais honestos do que os maiores. Um escritório que conte com umas poucas dezenas de empregados costuma ser cerca de 3 a 5% mais honesto quanto ao pagamento das broas do que um escritório com centenas de funcionários. Essa constatação soa, à primeira vista, contra-intuitiva. Em um escritório maior, um grupo maior de pessoas costuma se reunir em torno da mesa das broas, resultando em mais testemunhas para o ato de pôr o dinheiro na caixa. Mas na comparação entre escritórios grandes e pequenos, o crime da broa aparentemente reflete o crime de rua. Há muito menos crime de rua per capita nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, devido, em grande parte, ao fato de que um criminoso rural corre mais risco de ser identificado (e, por isso, detido). Do mesmo modo, uma comunidade menor costuma prover incentivos sociais maiores, dos quais o principal é a vergonha. Os dados das broas refletem o quanto o humor do indivíduo afeta a sua honestidade. O clima, por exemplo, é um fator de peso. Um clima ameno fora de época estimula um índice de pagamento mais alto, enquanto uma onda de frio atípica, bem como chuva e vento fortes, conduzem a um aumento do mesmo índice. Pior são os feriados. Na semana do Natal o índice de pagamento cai 2% — novamente um aumento de 15% no roubo, efeito reverso, e da mesma monta, do observado no 11 de setembro. O feriado de Ação de Graças é quase tão prejudicial quanto o Natal; a semana do Dia dos Namorados também é péssima, bem como a que vem em seguida ao dia 15 de abril. Em compensação, existem alguns bons feriados: as semanas que incluem o Dia da Independência, o Labor Day* e o dia do Descobrimento da América (12 de outubro). Qual a diferença entre os dois conjuntos de feriados? Os de baixa incidência de furto constituem pouco mais que um dia extra de folga do trabalho, enquanto os de alta incidência de furto estão carregados de ansiedades de toda espécie e da perspectiva de encontro com os entes queridos. Feldman também chegou a várias conclusões pessoais sobre honestidade, baseando-se mais na experiência do que nos dados. Acabou por concluir que o moral é um fator importante — um escritório é mais honesto quando os funcionários apreciam seus chefes e o próprio trabalho. Ele crê, também, que os funcionários mais categorizados furtam mais do que os que ocupam funções menos importantes. Essa descoberta resultou de anos de entrega para uma empresa que ocupava três andares — o último abrigando a diretoria, e os demais os departamentos de vendas, serviços e administração (para Feldman uma razão possível era a de que os executivos furtassem devido a uma exacerbada convicção de ter mais direito. O que não lhe passou pela cabeça foi que talvez a trapaça tivesse sido o meio usado para chegar à diretoria.)” (Idem, ibidem, p.60-62.).

¹²³LEVITT, S. D.; DUBNER, S. J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. 7.ed. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p.63.

¹²⁴HOBBS, T. **Do Cidadão**. Trad. Renato Janini Ribeiro, São Paulo: Martins Fontes, 1998. p.14-16.

qual é de suma importância a análise cautelosa dos motivos que influenciam a existência da corrupção, a fim de evitar o determinismo cultural¹²⁵.

A Velha Corrupção é um objeto mais sério de análise política do que freqüentemente é suposto; o poder político que perpassa quase todo o século dezoito pode ser mais bem compreendido, não como um órgão direto de alguma classe ou interesse, mas como uma formação política secundária, um ponto de partida a partir do qual outros tipos de poder econômico e social foram obtidos ou aumentados; em suas funções básicas ele foi custoso, tremendamente ineficiente e somente sobreviveu durante o século porque não atrapalhou as ações daqueles com poder econômico ou político (local) de facto. Sua grande força residiu na fragilidade do próprio Estado; na descontinuidade do seu poder patriarcal, burocrático e protecionista [...]¹²⁶.

Nessa perspectiva, para construir uma concepção acadêmica é preciso refletir sobre uma sequência de questões, tendo em vista que a corrupção é um fenômeno universal e não datado, que é representativo aos sentimentos humanos, envolve um conjunto de convicções, setores do governo e regimes políticos no decorrer da história. Sendo, portanto, importante ressaltar que as práticas consideradas corruptas e corruptoras passam por significantes alterações com o passar do tempo¹²⁷

Klitgaard¹²⁸ corrobora deste entendimento de que o fenômeno da corrupção é de difícil interpretação, pois pode variar de acordo com o local e a época, ressaltando que “dependem das leis e costumes locais”.

Algo considerado lícito nos tempos remotos pode não ter a mesma aceitação na contemporaneidade, sendo até mesmo considerado ilícito.

[...] o exemplo mais cabal do que hoje é considerado corrupção, e no passado não o era, é a compra e venda de postos públicos. Essa prática, considerada comum em alguns grandes impérios do oriente, foi amplamente utilizada na França medieval e durante o Absolutismo. O detentor de um

¹²⁵POWER, T.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: nov. 2003, p.25.

¹²⁶THOMPSON, E. P. **Customs in commom**. Penguin. 1993, p.29-30.

¹²⁷RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. Sao Paulo: Atlas, 2004, p.21.

¹²⁸KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.11.

cargo público renunciava e passava o posto a um parente (nepotismo) ou simplesmente vendia-o em troca de dinheiro ou bens [...] ¹²⁹.

3.2 EFEITOS DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

Francisco Bilac Moreira Pinto afirmou que “A corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada” ¹³⁰.

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto ¹³¹.

A corrupção acontece encoberta, onde não há transparência, por isso uma forma de impedir, ou ao menos impor limites no fenômeno em estudo é tornar o poder ou a administração da coisa pública transparente e participativa. Esse é o entendimento de Paulo Bonavides:

O poder com autoridade é o poder em toda sua plenitude, apto a dar soluções aos problemas sociais. Quanto menor a contestação e quanto maior a base de consentimento e adesão do grupo, mais estável se apresentará o ordenamento estatal, unindo a força ao poder e o poder à autoridade. Onde porém o consentimento social for fraco, a autoridade refletirá essa fraqueza; onde for forte, a autoridade se achará robustecida ¹³².

De acordo com Chevalier a transparência consiste em:

Transparência designa a propriedade de um corpo que se deixa atravessar a luz e permite distinguir, através de sua espessura, os objetos que se encontram atrás. Nesse sentido, a transparência administrativa significa que

¹²⁹SILVA, M. F. G. Corrupção e desempenho econômico. In: **Cadernos Adenauer**. Nº 10. 2000, p.68-78.

¹³⁰PINTO, F. B. M. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p.43.

¹³¹Brasil. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa**. V. 41, t. 3, 1914, p.86.

¹³²BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1999, p.107.

atrás do invólucro formal de uma instituição se perfilam relações concretas entre indivíduos e grupos percebidos pelo observador¹³³.

Os danos trazidos pela corrupção compreendem praticamente todos os elementos da vida social. Suas consequências atingem, dentre outras esferas, a economia, a política e, em decorrência, a coletividade, ocasionando injustiça social e desigualdade. Nesse sentido, Hofmeister descreveu que o fenômeno da corrupção “... aprofunda o fosso entre ricos e pobres...”¹³⁴.

Em verdade, ninguém nasce ladrão e ninguém se inicia cometendo logo um crime espetacular. Para chegar a esse ponto, houve uma lenta preparação interior: uma insensibilidade crescente pelos direitos alheios, uma sedução cada vez mais forte e consentida pelas vantagens do crime. Por conseguinte o homem que infringe uma de suas responsabilidades cívicas, deve responder pelo seu ato perante a justiça. Esta, porém, é imperfeita e, por vezes, corrupta, porque nem sempre cumpre o dever moral de dar a cada um o que lhe é devido. Aqui está uma das maiores responsabilidades da educação que é inculcar, pela palavra e pelo exemplo, o senso de injustiça, que se traduz numa consciência clara dos próprios direitos e deveres, e no respeito ao direito dos outros¹³⁵.

Os efeitos da corrupção são tão avassaladores que Rogério Greco comenta:

Sem querer exagerar, mas fazendo uma radiografia dos efeitos gerados por determinados crimes praticados contra a Administração Pública, podemos afirmar que o homicida pode causar a morte de uma ou mesmo de algumas pessoas, enquanto o autor de determinados crimes contra a Administração Pública, a exemplo do que ocorre com o crime de corrupção, é um verdadeiro “exterminador”, uma vez que, com o seu comportamento, pode produzir a morte de centenas de pessoas, pois não permite ao Estado cumprir todas as funções sociais que lhe são constitucionalmente atribuídas¹³⁶.

¹³³CHEVALIER, J. **Lê mithe de la transparence administrative**, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, Informacion et Transparence Administrative. Paris: PUF, 1988, p.251.

¹³⁴HOFMEISTER, W. **Apresentação**. In: Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000, pp.7-8.

¹³⁵COSTA, J. É assustador o aumento da corrupção no país. **Jornal Veja Agora**, São Luís, jul. 2005. Disponível em: <<http://jornalvejaagora.com.br/noticias-economicas-do-brasil/>>. Acesso em: 20 dez 2016.

¹³⁶GRECO, R. **Curso de direito penal**: parte especial. 3.ed. Niterói: Impetus, 2007, v. IV, p.357.

Acrescenta afirmando que “são juízes de Direito, promotores de justiça, policiais, políticos, enfim, pessoas encarregadas de trazer a paz social que, infelizmente, são apontadas como corruptas, envergonhando nosso país”¹³⁷.

As justificativas para o exercício dos atos de corrupção poderiam ser discutidas em três importantes categorias: a cultural, a econômica e a política. Para Fernando B. Meneguim e Maurício S. Bugarin¹³⁸, as causas culturais estariam relacionadas às “crenças, ideologias, religião ou comportamento social que contribuem para a existência de uma tolerância com a corrupção”. As causas econômicas “estão associadas principalmente à obtenção de vantagens financeiras ilegais por parte dos agentes envolvidos”. E por fim, e não menos importante, as causas políticas seriam provenientes da busca do poder e posição política.

3.2.1 Efeitos nocivos à economia

Apesar de serem discutidos efeitos positivos da corrupção, prevalece o entendimento de que se destacam as consequências negativas deste fenômeno para a economia, como a desvalorização da taxa de investimento, resultando, por conseguinte em desvalorização do seu crescimento¹³⁹.

No entendimento de Rose-Ackerman¹⁴⁰ os elevados níveis de corrupção estão relacionados aos baixos graus de investimento e ascensão econômica.

Para Bresser Pereira¹⁴¹ é possível afirmar que a corrupção pública estabelece uma variável negativa nas categorias de progresso econômico e evolução dos índices sociais.

¹³⁷GRECO, R. **Curso de direito penal**: parte especial. 3.ed. Niterói: Impetus, 2007, v. IV, p.412.

¹³⁸MENEGUIM, Fernando B; BUGARIN, Maurício S. **O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública**. Núcleo de Estudo e Pesquisa do Senado. Novembro de 2012. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td-118-o-papel-das-instituicoes-nos-incentivos-para-a-gestao-publica>. Acesso em: 12 fev. 2017.

¹³⁹MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, 1995, p.681-712.

¹⁴⁰ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government**: causes, consequences and reform. New York: Cambridge University Press. 1999.

¹⁴¹BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE. 1997.

Outro fator diretamente relacionado com o crescimento econômico do país é a manutenção do pagamento de propinas, pois tal prática faz com que os investimentos em países com um alto índice de corrupção sejam bem mais onerosos do que as aplicações feitas em países onde esta prática não é tão recorrente, tendo em vista que encarece os investimentos tornando-os bem menos vantajosos, motivando aplicações em países com menor nível de corrupção¹⁴².

Nesse sentido Chaia e Teixeira¹⁴³ afirmam que "... países com alto grau de corrupção não são viáveis para se fazer investimentos..."

Johnston¹⁴⁴ ressalta ainda a interferência das propinas no que tange ao seu custo, pois se bem localizadas e reiteradas pode ser inferior do que o custo normal de uma transação. Exemplifica o seu entendimento através da situação de quando alguém, a fim de não ser multado, paga uma propina a um guarda de trânsito. Entende que esta pessoa está economizando a diferença entre o que de fato deveria ter sido pago e o que realmente foi entregue ao guarda. Alerta que esta redução de custo torna-se um grande incentivo à corrupção.

No entendimento de José Arthur Rios¹⁴⁵, o custo coletivo da corrupção é amplamente maior do que o custo econômico, tendo em vista que não é possível se contabilizar apenas em pecúnia, mas também em tempo-trabalho.

Ao fazer uma análise sobre o aspecto econômico, Balbinotto Neto¹⁴⁶ afirma que "a corrupção nada mais é do que um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa".

José Matias também estuda a corrupção sob o aspecto econômico, para ele é um "problema de distorção na estrutura de incentivos, que afeta o comportamento dos indivíduos".

¹⁴²SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC/SP. 2001.

¹⁴³CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. A. Democracia e escândalos políticos. In: **São Paulo em Perspectiva**, V.15, Nº. 4. 2001.

¹⁴⁴JOHNSTON, M. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p.141.

¹⁴⁵RIOS, J. A. A fraude social da corrupção, in: LEITE, Celso Barroso (coord.). **Sociologia da corrupção**. 1987, p.99.

¹⁴⁶BALBINOTTO Neto, G. "**Rent-Seeking**" e **Crescimento Econômico**: Teoria e Evidências. Tese de Doutorado, USP, 2000. 376 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000, p.163.

Waldo Fazzio Junior afirma que a corrupção põe em risco a atividade pública:

Os atos de corrupção colocam as atividades públicas em risco de se desfazer pela dissolução finalística, á, medida que células do organismo administrativo passam a atuar com outra finalidade, precisamente uma finalidade oposta a sua razão de ser. Advém a impossibilidade de realização dos objetivos do Estado¹⁴⁷.

Maria da Graça¹⁴⁸ qualifica como desfavoráveis os parâmetros capitalistas e a incursão econômica do mercado asseverando que:

A racionalidade econômica fundada na lógica do mercado, que objetiva tão somente o lucro, sofisticou suas estratégias de domínio e assujeitamento dos demais âmbitos da vida humana. O império capitalista globalizou-se, enquanto as forças de oposição não conseguiram atualizar sua ação – seu projeto. A grande fratura social expressa-se na dualidade dos satisfeitos e dos excluídos, estes representando dois terços da humanidade. As normas fundamentais do mercado estão colocadas na centralidade da vida moral. A ética sucumbe ao lucro. Vivencia-se um sentimento de impotência diante do domínio do Império e a desesperança percorre a medula do corpo social, percebendo-se expressões da anomia social que nos atinge.

3.2.2 Efeitos da vulnerabilidade política

É difícil estimar a quantidade de casos de corrupção, pois quem pratica tal ilícito se incumbi de ocultar, a fim de evitar escândalos, eis que “... a corrupção, como muitas outras espécies de crime, quase nunca tem uma vítima imediata, com interesse em denunciá-la...”¹⁴⁹. Diferentemente de crimes como o homicídio, por exemplo, cuja incidência é quase sempre divulgada, quando se encontra o cadáver, pois a corrupção é praticada em um ambiente de poucas testemunhas, onde estas tem interesse no sigilo¹⁵⁰.

¹⁴⁷FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002, p.38.

¹⁴⁸SANTOS DIAS, M. da G. dos. **Direito e pós-modernidade**. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/424/366>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

¹⁴⁹JOHNSTON, M. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p.141.

¹⁵⁰FILHO, A. E. M. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1987, p.22.

Abramo¹⁵¹ afirma que tal fenômeno tende a gerar um vácuo sombrio entre quem pratica o ilício e os instrumentos de controle, cuja prática deve ser repensada.

Neste sentido, há autores que entendem que o elevado índice de corrupção consiste "... na fragilidade do sistema geral de controle"¹⁵².

Há relatos de governos que em situações de irregularidades chegaram a perder o poder por intervenções de golpes militares, que foram justificados pelos generais como indispensabilidade do combate a prováveis situações de corrupção¹⁵³.

O trabalho dos agentes não está associado apenas ao seu desempenho eficiente à atividade que lhe fora entregue. Pode ir além, causando danos severos como os vistos a seguir:

[...] desvios de fundos, negócios marginais, corrupção de funcionário, abuso de autoridade e golpes de Estado. [...] Sempre que um agente estiver em condições de ameaçar gravemente os interesses do principal, é indispensável que o principal frustre a capacidade do agente de adotar unilateralmente aquele curso de ação [...] ¹⁵⁴.

A resposta para este problema está no controle institucional, "... que requer que quando se delegue a autoridade a um agente, haja pelo menos outro agente com autoridade para vetar ou bloquear a ação daquele"¹⁵⁵.

¹⁵¹ABRAMO, C. W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América latina. In: **Cadernos Adenauer**, N° 10, 2000, p.47.

¹⁵²FONSECA, F. & SANCHEZ, O. **Controle de corrupção e reforma do Estado (o governo covas 1995/2000)**. In: Lua Nova, N° 52, 2001, p.93.

¹⁵³KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p.17.

¹⁵⁴PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p.56.

¹⁵⁵Ibidem.

4 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de nº 8.429/92, publicada em 02 de junho/1992, Lei de Improbidade Administrativa, simboliza um grande mecanismo legislativo em combate a corrupção administrativa.

O combate à corrupção sempre foi e será um dos principais objetivos de todos os governos sérios. A corrupção é um mal que assola não só o Brasil, mas nações do mundo inteiro. Todas as medidas que contribuam para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade brasileira devem ser aplaudidos. Entretanto, não se pode esquecer que é no ser humano, no indivíduo que exerce função que se encontra a raiz de todos os males e a solução para todos os problemas da Administração Pública brasileira¹⁵⁶.

Conforme ensina Wellington Pacheco Barros¹⁵⁷, a palavra improbidade origina-se do radical latino *probus*, que significa “crescer reto”. Conseqüentemente, o oposto de probidade, a improbidade, significa não ter retidão, índole, ser desonesto ou impuro.

Marques¹⁵⁸ entende que “a probidade é espécie do gênero da ‘moralidade administrativa’”.

Emerson Garcia¹⁵⁹ considera que a corrupção é apenas uma das facetas da improbidade. Para o autor, a corrupção é a espécie, cujo gênero é a improbidade. Este entendimento é pautado na norma trazida pelo legislador no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como pela própria Lei de Improbidade, que menciona as ações que importam em atos de improbidade administrativa. No entanto, há quem não concorde com o uso destas terminologias, acreditando que as mesmas se equivalem.

¹⁵⁶MAFRA FILHO, F. de S. A. **Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/2007**, p.5. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3411/Conselho-de-Transparencia-Publica-e-Combate-a-Corruptao-inovacoes-do-Decreto-6075-de-03-04-07>>. Acesso em: 11 jan 2017.

¹⁵⁷BARROS, W. P. **O município e seus agentes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.177.

¹⁵⁸MARQUES, S. A. **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p.39.

¹⁵⁹GARCIA, E. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corruptao_uma_visao.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2017.

O professor Fábio Medina Osório define a Lei de Improbidade Administrativa como “um Código Geral de Conduta, com normativa jurídica, força coercitiva cogente, alcance nacional e balizador de todo o setor público, em suas vertentes fundamentais”¹⁶⁰.

Os atos de improbidade administrativa estão previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da lei sob comento, dividindo-se em três condutas distintas, quais sejam, os atos que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública, respectivamente¹⁶¹.

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público¹⁶².

A Lei de improbidade administrativa foi editada para regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988. De acordo com este, o agente ficará sujeito a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, “sendo imprescritível a ação de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário”¹⁶³.

A Lei 8.429/92 ampliou as sanções cabíveis para o agente que comete a improbidade administrativa, assim o fez, com a introdução do artigo 12 da referida lei, que é muito específico quanto à aplicação das sanções, pois o legislador preocupou-se em estabelecer níveis de gravidade do ato. Desta forma, poderão

¹⁶⁰OSÓRIO, F. M. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.181.

¹⁶¹“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” [...].

“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” [...].

“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” [...].

¹⁶²MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005, p.320. .

¹⁶³MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.264.

recair as seguintes penalidades sobre o agente que cometer os atos de improbidade administrativa:

[...] a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a 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 majoritário¹⁶⁴.

Em suma, o propósito da referida lei consiste em estabelecer a aplicação de sanções aos agentes públicos que incorrem neste tipo de prática, qualquer que seja o nível do seu ato.

Importante mencionar a existência da Lei 1.079/50, que constitui fundamento no artigo 85 da Constituição Federal, que também se dispõe a salvaguardar a probidade na administração pública.

O ex-ministro Joaquim Barbosa faz distinção das duas legislações da seguinte forma:

Há no Brasil uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe àquela específica da lei 8.429/92, de tipificação cerrada, mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados [...] e uma outra normatividade relacionada à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer no art. 85, inciso V, [...]. No plano /infraconstitucional, essa segunda normatividade de complementa com o art. 9º da lei 1.079/50. Trata-se de disciplinas normativas diversas, as quais, embora visando, ambas, a preservação do mesmo valor ou princípio constitucional, - isto é, a moralidade na Administração Pública - têm, porém, objetivos constitucionais diversos¹⁶⁵.

Em que pese a Lei de Improbidade Administrativa tenha um sentido muito claro, há deficiências no que se refere aos órgãos de controle, conforme afirma Rita Tourinho:

Apesar de, infelizmente, não se ter uma resposta rápida do Judiciário na punição daqueles administradores que atentam contra o interesse público, cujas razões não interessam neste trabalho, não podemos deixar de afirmar

¹⁶⁴DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004, p.715.

¹⁶⁵BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Reclamação – Rcl 2.138/DF**. Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, 13 jun. 2007, p.334. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

que a Lei de Improbidade Administrativa – desacreditada por muitos – manuseada por um Ministério Público diligente, preocupado em exercer suas atribuições constitucionais, tem trazido significativas modificações no trato com a coisa pública, como também na conscientização do povo brasileiro¹⁶⁶.

Importante ressaltar que a há espécies de controle da atividade administrativa, podendo ser o controle interno (autocontrole) ou controle externo, que é entendido como “a fiscalização exercida pelo poder público ou pelo cidadão quanto à atuação dos diversos órgãos da Administração direta ou indireta, de qualquer esfera federativa ou de poder”¹⁶⁷.

Essa divisão de fiscalização tem origem em preocupações diferentes, conforme corrobora Speck:

[...] primeiro na preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos. Essa preocupação nasce no âmbito da própria administração, e dá origem a instituições de controle financeiro inicialmente alocadas no âmbito do próprio poder executivo. A segunda fonte das instituições de controle financeiro é a apreensão liberal com limitação do poder executivo [...]¹⁶⁸.

O controle interno refere-se ao controle feito pela própria administração pública, consolidando os critérios da autotutela, conforme afirma Diógenes Gasparine:

O fundamento do controle administrativo reside no dever-poder de autotutela que a Administração Pública tem sobre suas atividades, atos e agentes. Esse poder-dever, de autotutela é exercitado, normalmente, por órgãos superiores, em relação aos inferiores, e por órgãos especializados¹⁶⁹.

¹⁶⁶ALMEIDA TOURINHO, R. A. R. Eficácia social da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa. In: **Revista de Direito Administrativo**, nº 227/253, 2002.

¹⁶⁷MARTINS, F. R. **Controle do patrimônio público**. [S.l.] [s.n]: 2000, p.112.

¹⁶⁸SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000, p.31.

¹⁶⁹GASPARINI, D. **Direito administrativo**, 1993, p.562.

No que se refere ao controle interno cabe à própria Administração Pública anular ou revogar os seus próprios atos. Serão anulados os atos que forem ilegais e revogados os que forem inconvenientes ou inoportunos.

A Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los¹⁷⁰.

A anulação “consiste no desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade [...], produzindo efeitos retroativos à data em que foi emitido”¹⁷¹. Já a revogação, por sua vez, respeita os atos produzidos anteriormente “é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência [...], seus efeitos se produzem a partir da própria revogação”¹⁷².

O controle interno na Administração Pública deve, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confirmem transparência à gestão da coisa pública. Dessa forma, o sistema integrado de controle interno deve servir como agência de accountability, agência de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos¹⁷³.

Meirelles explica o controle interno, no âmbito federal brasileiro como sendo:

[...] todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos podem e devem operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação

¹⁷⁰MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.130.

¹⁷¹DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.225.

¹⁷²Ibidem, p.237.

¹⁷³FÊU, C. H. **Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability**. 2003, p.2. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4370/control-interno-na-administracao-publica>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

das necessidades coletivas e o atendimento dos direitos individuais dos administrados [...]”¹⁷⁴.

O artigo 74 da Constituição Federal impõe aos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, manter “de forma integrada, sistema de controle interno”¹⁷⁵, advertindo no § 1º do mencionado dispositivo legal sobre os riscos da responsabilidade solidária no caso de não darem ciência ao Tribunal de Contas da União a respeito de alguma irregularidade ou ilegalidade de que tomarem conhecimento.

O controle externo, por sua vez, de acordo com o entendimento de Hely Lopes Meireles, é aquele “que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”¹⁷⁶.

A característica elementar do controle externo deve ser a sua autonomia em relação ao órgão supervisionado. A intenção é que o órgão fiscalizado não tenha poderes para interferir no controle, para que suas decisões não sejam contaminadas. Trata-se de “... uma independência que não é meramente técnica, mas muito mais ampla, consubstanciada, por exemplo, no autogoverno, no poder de determinar o plano de ação sem possibilidade de ingerências de outros órgãos...”¹⁷⁷.

Assim, o controle externo pode ser entendido como aquele que é realizado por órgão distinto do responsável pela edição do ato.

Almeida conceitua da seguinte forma a fiscalização externa da administração pública:

[...] o controle externo da administração tem a função precípua de garantir a utilização dos recursos financeiros e do patrimônio do país em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe ao controle externo, devidamente apoiado pelo controle interno, agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais [...]”¹⁷⁸.

¹⁷⁴SANTOS, M. H. C. Governabilidade, segurança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **Dados**, V. 40, Nº 3. 1997, 1997, p. 18

¹⁷⁵CF/1988. Art. 74.

¹⁷⁶MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p.731.

¹⁷⁷SOUZA, O. R. (1998). **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília Jurídica.

¹⁷⁸ALMEIDA, F. C. R. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. V. 32, Nº 87, 2001, p.29.

A incidência do controle externo representa nas democracias o que a literatura denomina de *check and balance*. Neste sistema ocorre uma espécie de fiscalização inerente ao próprio mecanismo institucional, em que o poder fiscaliza o próprio poder, de modo a esquivar-se da ocorrência de instabilidade entre eles¹⁷⁹.

Segundo Anastasia “os “*check and balances*” são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentos o controle das burocracias...”¹⁸⁰.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 dispõe que o controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, que o faz através do Tribunal de Contas da União. Todavia, “por mais que estas instituições sejam imprescindíveis, um controle social efetivo é também fundamental”¹⁸¹.

O Tribunal de Contas foi posto no capítulo do Poder Judiciário no ano de 1937, e mais adiante, na Constituição de 1946, foi inserido no capítulo do Poder Legislativo, onde permanece até o presente momento¹⁸². Foi idealizado para “... funcionar como um mediador independente, entre o poder que autoriza despesas e o que as executa, do qual seria um vigia e a mão forte...”¹⁸³.

No que se refere ao controle social, este é exercido através da participação popular na gestão da coisa pública, como assevera Maria Benevides¹⁸⁴ “a introdução do princípio da participação popular no governo da coisa pública é, sem dúvida, um remédio contra aquela arraigada tradição oligárquica e patrimonialista”.

Um breve resumo sobre a participação popular de acordo com o entendimento de Torres:

A participação administrativa, a sua vez, provavelmente a que mais se expandiu nas últimas décadas, vem conferir maior legitimidade aos atos da

¹⁷⁹ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. São Paulo: USP. 1994.

¹⁸⁰ANASTASIA, F. **Responsabilidade por controle parlamentar**. Belo Horizonte: UFMG. 1999.

¹⁸¹BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. **Controle dos gastos públicos no Brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p.224.

¹⁸²SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

¹⁸³AFFONSO, S. B. Tribunais de contas no contexto do poder judiciário. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. V. 28, Nº. 74, 1997, p.109.

¹⁸⁴BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991, p.194.

Administração e ampliar o controle sobre o governante. Pode ser informativa, realizada a partir da publicidade que se confere aos atos estatais; se efetivar na via da execução, abrindo-se à colaboração dos entes privados na satisfação dos interesses públicos e à adesão do administrado, à execução dos planejamentos governamentais nos seus aspectos dispositivos; realizar-se pela consulta, em que a Administração ouve indivíduos e entidades interessadas antes de tomar a decisão, a exemplo das audiências públicas, debates públicos, coleta de opiniões e a integração de administrados em colegiados mistos; por fim, pode vislumbrar-se na participação na decisão, instituída exclusivamente por lei e firmada sobre a simples provocação da Administração para que tome uma decisão, como, por exemplo, a denúncia aos tribunais ou conselhos de contas de reclamação relativa à prestação de serviços públicos, até a co-decisão pelo voto ou pelo veto, seja em audiências públicas ou em colegiados deliberativos¹⁸⁵.

Em um sucinto trato histórico referente à democracia no Brasil e sua atuação na transparência da coisa pública, Jardim assevera que:

A busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes¹⁸⁶.

Nesse contexto, Teixeira entende que “a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, por conseguinte, de controle social e político”¹⁸⁷.

Para que o controle social seja eficaz, é indispensável que se diferencie as formas de participação social. Por primeiro, deverá assegurar à transparência, aos fundamentos da decisão ou a estratégia de trabalho¹⁸⁸.

Ainda no que se refere à participação popular, importante salientar que existem formas para a efetivação desta forma de controle.

¹⁸⁵TORRES, S. F. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

¹⁸⁶JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Rio de Janeiro: UFF, 1999, p.197.

¹⁸⁷TEIXEIRA, E. C. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001, p.38.

¹⁸⁸VALLE, V. R. L. do. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

Nesse sentido, Ferrari afirma que:

A coleta de opinião é um processo de participação administrativa aberto a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando à legitimidade da ação administrativa pertinente a esses interesses, formalmente disciplinado, pelo qual o administrado tem o direito de confrontar seus pontos de vista, tendências, opiniões, razões e opções com os outros administrados e com os do próprio Poder Público, com o objetivo de contribuir para a melhor decisão administrativa¹⁸⁹.

Sobre as formas de participação, acrescenta ainda o seu entendimento sobre a audiência pública:

A audiência pública é um processo administrativo de participação aberto aos indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público às decisões de maior aceitação consensual¹⁹⁰.

[...] as audiências públicas possuem um duplo papel informativo, pois

se de um lado propiciam a obtenção de dados por parte do público, de outro levam a Administração a ter acesso a um mais amplo conhecimento sobre a situação no que tange aos interesses dos protegidos envolvidos, o que leva a consolidar uma atuação mais consentânea com os direitos individuais e metaindividuais identificados¹⁹¹.

O controle externo político "... objetiva fiscalizar o Estado no alcance das aspirações nacionais, exteriorizadas nos programas e metas do governo, devidamente traçados pelo orçamento..."¹⁹².

Para Cruz e Glock, o controle faz parte da organização e é a resposta do processo.

[...] o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos

¹⁸⁹FERRARI, R. M. M. N. **Direito municipal**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.27.

¹⁹⁰Ibidem, p.27.

¹⁹¹Ibidem, p.37.

¹⁹²SANTOS, M. H. C. Governabilidade, segurança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **Dados**, V. 40, Nº 3. 1997.

recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço¹⁹³.

As auditorias dos Tribunais de Contas poderiam operar como mecanismo de Controle Social, conforme o entendimento de Santos:

As demandas por melhores serviços e busca de economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos têm pautado as ações dos cidadãos, que progressivamente vêm exigindo transparência, honestidade, moralidade e excelência na Administração Pública. Por essas razões, no exercício do seu papel constitucional, o TCU tem se voltado para a realização de fiscalizações focadas no desempenho da entidade auditada, bem como na eficiência, na eficácia e na efetividade das ações governamentais¹⁹⁴.

Ainda nesse sentido, José Afonso da Silva diz que:

A constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão etc. [...] O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios como o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à previa apreciação técnico-administrativa da Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão “julgar as contas” referida à sua atividade (art. 71, I)¹⁹⁵.

De acordo com Ribeiro existem muitos problemas relacionados ao papel das instituições de controle interno e externo, tais defeitos demonstram a necessidade de reformulação nas instituições que fiscalizam a administração pública, bem como

¹⁹³CRUZ, F. da; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas.** São Paulo: Atlas, 2003, p.19.

¹⁹⁴SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública.** Curitiba: Juruá, 2003. p.81.

¹⁹⁵SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p.716-718.

são consideradas como evidências que podem explicar em parte os elevados níveis de corrupção existentes no país¹⁹⁶.

Para o autor, um dos grandes empecilhos para que haja eficiência na administração pública brasileira é a burocracia, pois esta ocasiona morosidade aos processos e estabelece muitas exigências, incentivando, desta forma, a corrupção¹⁹⁷.

Neste mesmo sentido, Silva entende que enquanto mais processos a percorrer, mais intensas serão as buscas por subterfúgios ilícitos, que pretendam garantir a agilidade e efetividade ao que se objetiva alcançar. “... O excesso de regulamentação cria campo fértil para o aparecimento da corrupção, da propina...”¹⁹⁸.

Já para Bresser Pereira o surgimento da burocracia seria, sem dúvidas, uma grande evolução, pois para o referido autor, entende-se que:

[...] instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes a administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional¹⁹⁹.

No que se refere ao controle externo, Ribeiro ressalta que o Tribunal de Contas está cheio de influências políticas, e que a forma de indicação dos conselheiros não colabora na fiscalização pública, contribuindo significativamente para a ineficiência do controle²⁰⁰.

Segundo Silva, para elucidar a corrupção em países como o Brasil é necessário ponderar as relações existentes entre o Estado e a sociedade, pois mesmo havendo certa evolução nas entidades de fiscalização da administração pública, o Brasil continua sendo um país subdesenvolvido institucionalmente. O

¹⁹⁶RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004, p.128-134.

¹⁹⁷Ibidem, p.128-134.

¹⁹⁸SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC/SP. 2001.

¹⁹⁹BRESSER PEREIRA, L. C. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: _____; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p.26.

²⁰⁰RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004, p.128-134.

autor entende que uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando:

[...] possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos, e que coíbam a transferência de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e a democracia constitucional²⁰¹.

Odete Medauar²⁰², ao discutir a possibilidade da criação de novos meios de controle, fez a seguinte reflexão:

O tema do Controle também se liga à questão da visibilidade ou transparência no exercício do poder estatal, sobretudo da Administração, inserida no Executivo, hoje o poder hegemônico. E relaciona-se em profundidade com o tema da corrupção. Certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção. Inquestionável, portanto, se apresenta a necessidade de controles inseridos no processo de poder, os controles institucionalizados. [...] Daí ser necessário o aprimoramento das técnicas e atividades fiscalizadoras e também aprimoradoras, do que decorrerá, certamente, melhor desempenho da Administração. É a chamada “vocação preventiva” de todo o sistema de controle eficaz, pois deve suscitar na própria Administração uma deontologia que previne o arbítrio e se integra na sua atuação normal. Quanto aos chamados controles sociais ou controles não institucionalizados, tais como as manifestações de entidades da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo assinados, as passeatas, a imprensa falada, escrita e televisiva, as cartas à imprensa, embora tais atuações não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração.

Nesse sentido, Paulo Vicente e Marcelo Alexandrino²⁰³ entendem que reprimindo os abusos, reprime-se conseqüentemente a corrupção. Sendo, portanto, o controle da administração:

O conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o

²⁰¹SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Transparência Brasil, 2001, p.44.

²⁰²MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.455-456.

²⁰³VICENTE, P. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, p.574.

povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas do Poder. Garante-se, mediante o amplo controle da Administração, a legitimidade de seus atos, a adequada conduta funcional de seus agentes e a defesa dos direitos dos administrados.

5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar 101 foi aprovada em maio do ano de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal. A legislação investiu em novos conceitos em relação à Administração Pública, a fim de responsabilizar os administradores públicos pelos seus atos, bem como para determinar limites para as despesas públicas²⁰⁴.

Rosa e Neto afirmam que com o surgimento do referido diploma legal “o administrador pode ser constantemente avaliado, analisado, fiscalizado, penalizado e expungido da administração, desde que verificados atos lesivos à coisa pública e obedecido o devido processo legal”.

Djalma Pinto destaca que:

A LRF traçou o caminho para que o administrador cumpra bem o seu papel, exercite com eficiência suas múltiplas atribuições. Deixa claro que a Administração pública não pode ficar à mercê da incompetência, do fisiologismo ou da incúria de seus gestores²⁰⁵.

De acordo com o entendimento do referido autor:

O agente público que atua com responsabilidade quando suas ações são planejadas e transparentes, há previsão de riscos, os desvios são corrigidos para impedir o desequilíbrio das contas públicas, através de um permanente monitoramento das despesas e receitas²⁰⁶.

Trata-se de uma Lei Complementar, que José Afonso da Silva conceitua da seguinte forma:

Leis Complementares da Constituição são leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas a aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, integram a ordem

²⁰⁴Por despesa pública compreende-se todo “emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço”. Cf. NASCIMENTO, C. V. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.107.

²⁰⁵PINTO, D. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006, p.391.

²⁰⁶Ibidem.

jurídica nacional numa escala imediatamente abaixo das normas constitucionais²⁰⁷.

Oliveira alerta que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com a intenção de regular os artigos 163 e 169 da Constituição Federal de 1988. A Lei Complementar é diferente da Lei Ordinária.

A diferença está na previsão de *quórum* qualificado para sua aprovação. A ordinária é aprovada pela maioria dos presentes; a segunda pede a maioria absoluta, nos exatos termos do art. 69 do texto da Lei Maior. A maioria absoluta exige a metade mais um dos congressistas. A lei complementar apenas é necessária quando o texto constitucional assim estabelecer²⁰⁸.

Outro papel importante da Lei é o que ensina Nascimento:

Minimizar os efeitos da dívida estatal com medidas saneadoras, atuando na prevenção de riscos fiscais, efetivando as devidas correções, afim de cumprir as metas perseguidas pelo interesse público, especialmente de resultados entre os recursos financeiros disponíveis e os gastos do setor público²⁰⁹.

O surgimento da legislação ocorreu com a necessidade de comunicação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por isso, Rosa e Neto afirmam que:

União, Estados, Distrito Federal e Município, incluídos os seus poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo), bem como o Ministério Público. As implicações em face a má gerencia fiscal de um Poder podem repercutir nos demais, impedindo operações financeiras, transferências voluntárias, dentre outras vedações. Por isso, é necessário que os Poderes dialoguem mais, com a troca incessante de informações fiscais, sendo de rigor absoluto a confluência de esforços²¹⁰.

²⁰⁷SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p.229.

²⁰⁸OLIVEIRA, R. F. de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.18 [destaques conforme original].

²⁰⁹NACIMENTO, C. V. do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.21.

²¹⁰ROSA, A.; NETO, A. Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001, p.128.

Ainda sobre a lei Complementar, Nascimento ensina que:

[...] a lei complementar atua como regra de integração entre os princípios constitucionais e a legislação ordinária. Sua função é estabelecer a uniformização do sistema de finanças públicas, que reúne as três esferas tributantes de Federação, compreendendo a União, os Estados-Membros e os Municípios, atuando como instrumento normativo de complementariedade²¹¹.

Para Flávio Dropa, a lei é uma grande aliada no cidadão no combate à corrupção, pois “juntamente com os demais dispositivos legais que cerceiam a matéria legal, é uma das melhores armas do cidadão no controle e fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos de que se tem notícia”²¹².

De acordo com Machado Jr. e Costa Reis a “Lei de Responsabilidade Fiscal, como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de comportamento ético para o gestor público no trato do patrimônio público que lhe fora confiado”²¹³.

No que se refere à finalidade da legislação em estudo, Pinto descreve que “a Lei de Responsabilidade Fiscal busca, assim, dar mais seriedade e transparência na aplicação dos recursos públicos e garantir maior eficiência no gerenciamento da administração”²¹⁴.

Ainda nesse sentido, Oliveira afirma que a lei foi feita para que a Administração Pública tenha uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas, mediante o cumprimento de meta e resultados entre receitas e despesas”²¹⁵.

Rosa e Neto afirmam que a referida legislação “está inserida no projeto de reforma do Estado Brasileiro, efetuado no interesse de organismos internacionais e orquestrada pelo FMI (Fundo Monetário Nacional)”²¹⁶.

²¹¹NACIMENTO, C. V. do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p.13.

²¹²FLÁVIO DROPA, R. **Reforma o estado: perspectiva para um novo Brasil**. Disponível em: <<http://www.menezesadvocacia.adv.br/artigos/index.htm>>. Acesso em: 04 fev 2017.

²¹³MACHADO JR, J. T.; COSTA REIS, H. da. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008, p.14.

²¹⁴PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006, p.389.

²¹⁵OLIVEIRA, R. F. de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.20.

²¹⁶ROSA, A.; NETO, A. G. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001, p.118.

Moura e Castro entendem que:

Em síntese, tenho tido que o principal, se não o único objetivo do governo federal com a aprovação dessa lei fiscal penal é arrecadar recursos para pagar a dívida externa brasileira. Par atender às exigências oriundas do FMI, do Banco Mundial e dos Estados Unidos da América, a União apresentou o Projeto de Lei Complementar 18/99 – atual Lei Complementar 101/2000 -, incluindo-o em seus objetivos de reforma de caráter estrutural previstos no programa em curso de estabilidade fiscal e macroeconômica. Aliás, se compararmos algumas normas da referida lei com o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, chegaremos à inequívoca conclusão de que vários conceitos e regras ali estabelecidos são mesmo para atender às condições impostas pelo FMI e assegurar o que o Comitê Interno denomina de boa governança²¹⁷.

Rosa e Neto afirmam que através da lei:

Pretende-se a gestão fiscal transparente, prudente e planejada, munida de mecanismos técnicos capazes de apontar e corrigir os desequilíbrios/desvios de contas públicas, no cumprimento das metas e resultados de receitas e despesas. Busca-se, de forma sintética, gastar no máximo o que se arrecada.²¹⁸.

Para Emerson Garcia o não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal “além de violar frontalmente o princípio da legalidade, geralmente importará em nítida violação aos princípios da moralidade e da eficiência”²¹⁹.

No que se refere à participação do contribuinte, Garcia ensina que:

A participação popular, na medida em que permita a fiscalização e a própria influência nos atos de gestão fiscal, conduz a aceitabilidade social dos atos do Poder Público, conferindo-lhes a indispensável legitimidade. Participação e democracia são noções indissociáveis, em muito contribuindo para a consecução do interesse público, pois permitem que o administrador, ao estreitar o contato com os destinatários finais de seus atos, obtenha as informações necessárias ao melhor desempenho de sua atividade²²⁰.

²¹⁷MOURA E CASTRO, F. R. X. de. **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.17.

²¹⁸ROSA, A.; NETO, A. G. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001, p.120.

²¹⁹GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p.394.

²²⁰Ibidem, p.181.

A eficácia da legislação sob comento, no que tange ao combate a corrupção, tem se mostrado produtiva, como pode ser observada através de decisões jurisprudenciais.

Decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLR N. 101/2001. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. DÚVIDA QUANTO À EXISTÊNCIA DE CULPA, DOLO OU MÁ-FÉ. IRRELEVÂNCIA. CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO AFASTA A TIPICIDADE, MAS INFLUENCIA NA DOSIMETRIA DA REPRIMENDA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO.

Réu que, no tempo em que era Prefeito Municipal de Painel, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato contraiu vultosa (para o porte do Município) obrigação de despesa, sem suficiente provisão de caixa que permitisse o seu cumprimento no exercício seguinte. Violação aos princípios da legalidade e da moralidade (artigo 11 da Lei n. 8.429/1992), que dispensam, para a sua caracterização, a prova do dolo ou de má-fé.

"A Lei Complementar n. 101/2000 não tem como objetivo precípuo o combate à corrupção, à desonestidade ou ao desvio, como foi tão insistentemente divulgado pela imprensa. Pode ser mesmo que ela dificulte, como norma preocupada com a transparência e a publicidade dos atos financeiros e orçamentários dos entes públicos, a malversação e a improbidade. Mas tal efeito será secundário, porque não é esse o fim fundamental que preside a sua elaboração. A Lei de Responsabilidade Fiscal almeja, muito mais, ser um complexo de normas ótimas de gestão e administração, para reduzir as aplicações em gasto com pessoal, assegurar o aumento da receita, limitar o endividamento (especialmente dos Estados e Municípios). É lei que procura efetivar a ideia, tão cara aos liberais, de equilíbrio orçamentário, impedindo que os entes públicos gastem mais do que arrecadam. Contém dispositivos úteis e importantes para a implantação entre nós, de um planejamento consistente, coibindo as improvisações governamentais tão constantes e os gastos eleitoreiros e corporativos. Preocupa-se, antes, com a eficiência, tentando aproximar a gestão da coisa pública da gestão prudencial da coisa privada" (DERZI, Misabel Abreu Machado. Comentários à lei de responsabilidade fiscal. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 265-266). A regra só admite exceção quando a conduta decorre de situações extraordinárias devidamente comprovadas, como, v.g., calamidade pública, emergências, o que não é o caso. Na dosimetria da pena, há que se observar o disposto no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa²²¹.

²²¹BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação Civil n. 2009.036163-7. Comarca de Lages. Rel.: Des. Vanderlei Romer. Julgado em 06/10/2009. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6730370/apelacao-civel-ac-361637-sc-2009036163-7>>. Acesso em: 28 jan 2017.

No mesmo raciocínio, o Tribunal de Justiça de São Paulo entende que:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - Prefeito que violou o disposto no art. 11 da Lei 8429/92, ao contrair obrigações que não podiam ser satisfeitas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato. Não foram pagas e também não deixou provisão financeira para quitá-las, em afronta ao disposto no art. 42 da LC 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Preliminares repelidas assim que arguidas em defesa prévia, oferecidas na fase do art. 17, § 8º da Lei 8429/92 e que não podem ser renovadas na apelação. Preclusão operada. Inviabilidade, ainda, de inovar em grau de recurso. Agora não pode alegar ilegitimidade ativa “ad-causam” do MP, questão não aventada e, por consequência, não examinada em primeiro grau (CPC, art 515). A LRF exige ação planejada e transparente com vistas à obtenção de equilíbrio das contas públicas. Os gastos do Poder Público são custeados por tributos que oneram setores produtivos e devem subsidiar investimentos produtivos, além de despesas de custeio, de modo a melhorar a qualidade de vida da população, sem que a ação desordenada do Administrador Público possa constituir fonte de transtornos e agravamento da questão social. Ação procedente. Recurso do MP provido, desprovido o do réu apelante²²².

No entanto, a dilapidação com os recursos públicos não terão fim, pois para que isto ocorresse seria necessário que houvesse honestidade por parte dos seus agentes, porém não há legislação que possa modificar o desonesto em honesto, pois o máximo que a lei pode fazer é inibir este comportamento através da aplicação de sanções penais²²³.

A Lei de Responsabilidade Fiscal “a despeito das inúmeras críticas que vêm sofrendo desde sua criação, atinge o principal objetivo de sua edificação, que é o controle do gasto público”²²⁴.

²²²BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Apelação Civil com revisão nº 752.772.5/0-00. Comarca Serra Negra. Rel. Des. Urbano Ruiz. Julgado em 01/06/2009. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/39867711/djsp-judicial-1a-instancia-interior-parte-ii-23-08-2012-pg-2830>>. Acesso em: 28 jan 2017.

²²³HARADA, K. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17900/lei-de-responsabilidade-fiscal-10-anos>>. Acesso em: 30 jan 2017.

²²⁴MANHANI, D. A. **Despesa pública na lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6144/despesa-publica-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 04 fev 2017.

6 A IMPUNIDADE NO BRASIL

Celso Barroso Leite afirma que “nunca será demais repetir que a impunidade é fator por excelência da corrupção”²²⁵, pois diante de uma grande probabilidade de que a corrupção administrativa não será punida adequadamente sobrevém uma causa incentivadora de novos cometimentos de atos de improbidade.

Costa compartilha deste mesmo entendimento no que se refere ao efeito da impunidade:

Com o perpassar do tempo, a reprimenda disciplinar, como toda e qualquer punição, vai perdendo o sentido, uma vez que o efeito corrosivo proveniente do envelhecimento das coisas faz desbotar o sentido pedagógico, retributivo e neutralizador da pena²²⁶.

Esclarece ainda que a repressão ou a punição é uma das formas para corrigir os atos ilegais sucessivos:

A não ser que se trate da medida extrema (pena de demissão), as sanções disciplinares, desde que aplicadas com justiça e equidade, se preordenam a promover a educação do punido, a espalhar exemplaridade no seio do funcionalismo e a preservar a ordem interna do órgão a que pertence o servidor apenado²²⁷.

Carvalho Filho²²⁸ conceitua a impunidade sob duas óticas, quais sejam: a política e a jurídica. Para ele, a impunidade do ponto de vista jurídico é a não aplicação de determinada sanção criminal, em certa situação. Já a impunidade jurídica, esta por sua vez, refere-se ao aspecto subjetivo, sendo este entendido como a benevolência por parte da lei ou do próprio magistrado ao aplicar a penalidade para determinado ato. Segundo o autor, a sensação de impunidade sempre existiu no Brasil.

²²⁵LEITE, C. B. (coord.). **Sociologia da corrupção**. 1987, p.17.

²²⁶COSTA, J. A. da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 4.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p.77.

²²⁷Ibidem, p.423.

²²⁸CARVALHO FILHO, L. F. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 jan 2017.

No entendimento de Holanda Filho²²⁹, as penas previstas para os delitos de corrupção são irrisórias diante da gravidade que representam, bem como pelos males reais trazidos a vida juridicamente estruturada.

Filho²³⁰ constatou indícios de que a ousadia dos corruptos e corruptores chegou a um nível muito elevado por conta da certeza da impunidade. Nesse sentido, a impunidade ingressa como um elemento para somar negativamente no cálculo lógico de alguém que almeje a praticar tal ato.

Nesse mesmo sentido, Emerson Garcia alerta para o impacto negativo vindo daqueles que são detentores do poder, que ao invés de reprimir comportamentos corruptos, acabam muitas vezes por propagar tais condutas. O autor diz que:

A corrupção no ápice da pirâmide hierárquica serve de fator multiplicador da corrupção dentre aqueles que ocupam posição inferior, desestimulando-os a ter conduta diferente. Um outro fator de estímulo à corrupção pode ser identificado na própria substância de certas normas de conduta. Como se sabe, o legislador deve ter uma visão prospectiva, pois a norma, em regra, é editada com o fim de regular situações futuras.

Oliveira ensina que:

No Brasil, disseminou-se a ideia de que prevalece, sempre, a impunidade. Tudo é permitido se não é descoberto. De outro lado, subsiste a ideia do “rouba, mas faz”, o que identifica certo posicionamento político aceitável pela população. Generaliza-se a ideia de que “todos roubam”. Logo, que assuma um político que roube, mas faça²³¹.

James Vieira²³² faz uma crítica ao trabalho das instituições envolvidas no combate as improbidades. Segundo o autor, o trabalho não parece ser coordenado,

²²⁹HOLLANDA FILHO, M. H. de. **A corrupção e a impunidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 mai 1991, p.43.

²³⁰FILHO, A. E. M. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1987, p.22.

²³¹OLIVEIRA, R. F. de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.17.

²³²VIEIRA, J. B. **O Fundamento das improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria geral da União**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/tese-fundamentos%20das%20improbidades%20na%20administracao%20publica%20municipal.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

tendo e vista que a Controladoria Geral da União, os Tribunais de Contas e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras tem uma ligação insuficiente com o Ministério Público, bem como ao problema relacionado às disputas travadas entre a polícia e o Ministério Público pelo comando das investigações.

Para North²³³ as instituições são um agregado de tradições, normas, leis, costumes, bem como outros aspectos culturais, que são utilizadas para limitar as ações de indivíduos, organizações e sociedades.

A estrutura do Poder Judiciário também colabora para o aumento dos casos em que os agentes públicos agem illicitamente, pois a falta de pessoal nas instituições jurídicas enseja o aumento da burocracia, que conseqüentemente gera lentidão no julgamento dos processos, favorecendo a impunidade.

Se não for combatida, a corrupção no poder judiciário pode facilitar a corrupção em outras esferas do sistema pelo fato de que os mecanismos legais encontram-se, eles mesmos, passíveis de subversão em virtude de atos corruptos. O judiciário como instituição é, obviamente, essencial para a consolidação da lei, influenciando os esforços para controlar e erradicar a corrupção em várias formas, bem como para assegurar os principais meios pelos quais se consolida e se legitima o poder político²³⁴.

Demóstenes Torres frisou que no Brasil “se rouba de 3 a 5% do PIB por ano”, significando que “72 a 84 bilhões se esvaem em corrupção”, pelos dados do Banco Mundial. Salientando que a lei brasileira “é muito permissiva”, Demóstenes sublinhou que “cadeia não recupera, mas em alguns casos não têm jeito”. Dizendo que a corrupção acontece no País pela “certeza da impunidade”, o Senador que já apresentou quatro projetos de combate à corrupção, enfatizou algumas conseqüências desse crime como a evasão de tributos, aumento dos custos das obras e serviços públicos, atraso na implantação de políticas públicas e ampliação das desigualdades sociais. Explicou, ainda, que a corrupção “não é um ato isolado” e alguns resultados dela são “filas nos hospitais, crianças com fome e estradas esburacadas”²³⁵.

²³³NORTH, D. C. **Instituições, câmbio institucional e desempenho econômico**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1993, p.13.

²³⁴COELHO, D. R. **Corrupção e o papel do Estado**: uma análise sobre o controle e a intervenção estatal. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/>. Acesso em: 06 jan. 2017.

²³⁵SOUZA, D. S. de C. **Evolução histórica da corrupção brasileira e os procedimentos jurídicos que a sociedade dispõe para combatê-la**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/civel/noticias/id5723.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Leal²³⁶ considera que “diante de atos corruptivos, a energia do controle e da responsabilidade deveria ser extrema”, não se referindo a sanções exacerbadas. O autor complementa o seu entendimento sobre o tema com a seguinte afirmação:

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 institucionais²³⁷.

Embora a sociedade brasileira julgue a corrupção como um dos principais infortúnios do país, entende-se que o Brasil precisa de uma intervenção sistêmica sobre o tema, especialmente, de um estudo que auxilie na compreensão a respeito da complexidade de um evento que é absurdamente recorrente e que sabe-se relativamente pouco²³⁸.

²³⁶LEAL, R. G. **Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, conseqüências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013. p.13 e 25.

²³⁷ Ibidem, p. 13-25.

²³⁸BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p.16.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho teve por escopo estudar a corrupção na administração pública do Brasil e os principais fundamentos para os elevados níveis deste fenômeno. Para isso, foi estudada a etimologia da palavra corrupção, o seu aspecto histórico, sociológico e cultural.

Por conseguinte, foram ressaltadas as considerações trazidas por diversos estudiosos como a principal causa para o alastramento da corrupção, isto é, a crescente sensação de impunidade existente no país.

Consoante a tal afirmação, surge a ideia de que a impunidade dos agentes envolvidos com a corrupção acaba por incentivar a realização de novos crimes, razão pela qual os seus altos índices podem facilmente ser justificados pela impunidade. Contudo, importante esclarecer que não significa que a impunidade seja o único fator para estes elevados níveis, mas sim, que deve ser entendida como um motivo considerável em uma avaliação sobre as causas da corrupção no Brasil.

Também foi objeto de estudo da presente pesquisa as legislações 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei Complementar 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Improbidade Administrativa foi criada com o intuito de estabelecer sanções aos agentes públicos, tendo sido editada para regulamentar o artigo 37, §4º da Constituição Federal. E apesar de ter sido considerada um grande mecanismo legislativo no combate a corrupção há deficiências no que se refere aos órgãos de controle. Assim, ainda neste capítulo foram abordados aspectos referentes ao controle interno e controle externo da administração pública, bem como princípios relacionados a essas fiscalizações.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, foi criada para regular os artigos 163 e 169 da Constituição Federal. Seu objetivo é que o administrador público possa ser constantemente fiscalizado e para estabelecer limites às despesas públicas, ou seja, seu real propósito é que haja transparência na aplicação dos recursos públicos. Neste capítulo foram trazidas decisões jurisprudenciais sobre a aplicação da legislação.

Ademais, por se tratar de um assunto tão recorrente na sociedade brasileira e dada a sua intangibilidade e alcance, existiu dificuldade em determinar limites para a pesquisa.

Implicitamente foi possível verificar medidas que podem auxiliar no combate a corrupção, como a modernização das estruturas dos órgãos de controle, assim como uma real organização da máquina administrativa.

Por fim, percebe-se que a corrupção é uma das matérias mais preocupantes da política brasileira, pois prejudica o gestor que age com probidade, assim como a boa administração dos recursos públicos, beneficiando pessoas e grupos individuais em detrimento da coletividade.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- ALATAS, S. 1990. **Corruption: Its Nature, Causes and Functions**. Aldershot: Avebury.
- BARDHAN, P. Corruption and development: a review of issues. **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 3, 1997.
- BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFCS, 1997, p.22-23. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.
- CARVALHO, G. Da contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso Leite et al. (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.
- FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002.
- FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- GEDDES, B. & NETO, A. R. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, K. S. & DOWNES, R. **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- HUNTINGTON, S. P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. 1994.
- LLACA, E. G. **La Corrupción: Patología Colectiva**. México: INAP, 2005.
- MAQUIAVEL, N. **Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MELO, C. A. V. **Alta Corrupção e baixa accountability: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal**. Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll>>. Acesso em: 01 jan. 2017.
- NYE, J. 1967. **"Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis"**. *American Political Science Review* 61(4).

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliaquias. In: **Lua Nova**, nº 44. 1998.

OLIVEIRA, M. A. C. de. **Constitucionalismo e história do Direito**. Belo Horizonte: Pergamum, 2011.

SILVA, M. F. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC/SP, 2001.

_____. _____. São Paulo: Transparência Brasil, 2001.

SOUZA, D. S. de C. **Evolução histórica da corrupção brasileira e os procedimentos jurídicos que a sociedade dispõe para combatê-la**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/civel/noticias/id5723.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ABRAMO, C. W. Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América latina. In: **Cadernos Adenauer**, Nº 10, 2000.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário**. São Paulo: USP. 1994.

AFFONSO, S. B. Tribunais de contas no contexto do poder judiciário. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. V. 28, Nº. 74, 1997.

ALMEIDA TOURINHO, R. A. R. Eficácia social da atuação do Ministério Público no combate à improbidade administrativa. In: **Revista de Direito Administrativo**, nº 227/253, 2002.

ALMEIDA, F. C. R. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. V. 32, Nº 87, 2001.

ANASTASIA, F. **Responsabilidade por controle parlamentar**. Belo Horizonte: UFMG. 1999.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. São Paulo: Atlas, 2002.

BALBINOTTO NETO, G. **"Rent-Seeking" e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências**. Tese de Doutorado, USP, 2000. 376 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Programa de PósGraduação em Economia, Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BARROS, W. P. **O município e seus agentes**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BEZERRA, M. O. **Corrupção**: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relumê Dumará. 1995.

BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BOBBIO, N. **El tiempo de los derechos**. Madrid: Editorial Sistema, 1991, p.178.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Corrupção. 5.ed. Brasília: UnB, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10.ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v.25, Renovar, 1951.

BRASIL, Presidência da República do Brasil. Mensagem ao Congresso Nacional. PR, Brasília, 2002.

BRASIL. Senado Federal, RJ. **Obras completas de Rui Barbosa**. V. 41, t. 3, 1914.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 470, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2012, Acórdão Eletrônico, DJe-074. Divulgado em 19-04-2013 e Publicado em 22-04-2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000203677&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Reclamação – Rcl 2.138/DF**. Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, 13 jun. 2007, p.334. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina**. Apelação Civil n. 2009.036163-7. Comarca de Lages. Rel.: Des. Vanderlei Romer. Julgado em 06/10/2009. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6730370/apelacao-civel-ac-361637-sc-2009036163-7>>. Acesso em: 28 jan 2017.

_____. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Apelação Civil com revisão nº 752.772.5/0-00. Comarca Serra Negra. Rel. Des. Urbano Ruiz. Julgado em 01/06/2009. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/39867711/djsp-judicial-1a-instancia-interior-parte-ii-23-08-2012-pg-2830>>. Acesso em: 28 jan 2017.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE. 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BRUNING, R. J. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFCS, 1997, p.22-23. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CARDOZO, J. E. **A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CARTA DO ESCRIVÃO PERO VAZ DE CAMINHA. 1500. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/BrasildasLetras/mod1_01.html>. Acesso em: 18 jan.2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo e Administração pública**. 21.ed. Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, L. F. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 jan 2017.

CARVALHO, G. Da contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, C. B. et al. (org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

CARVALHO, J. M. de. Quem transgride o que? Texto preparado para o seminário Cultura das Transgressões. In: **Cultura das Transgressões no Brasil: Lições de História**. Coord.: Fernando Henrique Cardoso e Marcílio Marques Moreira.

CARVALHOSA, M. (org.). **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1995.

CAVALCANTI, P. R. de A. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991.

CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. A. Democracia e escândalos políticos. In: **São Paulo em Perspectiva**, V.15, Nº. 4. 2001.

CHEVALIER, J. **Lê mithe de la transparence administrative**, Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, Informacion et Transparence Administrative. Paris: PUF, 1988.

COELHO, D. R. **Corrupção e o papel do Estado: uma análise sobre o controle e a intervenção estatal**. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/>. Acesso em: 06 jan. 2017.

COSTA, J. A. da. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 4.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

COSTA, Jonas. É assustador o aumento da corrupção no país. **Jornal Veja Agora**, São Luís, jul. 2005. Disponível em: <<http://jornalvejaagora.com.br/noticias-economicas-do-brasil/>>. Acesso em: 20 dez 2016.

CRUZ, F. da; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. São Paulo: Atlas, 2003.

DAMATTA, R. **O que faz o brasil, Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. _____. São Paulo: Atlas, 2004.

DIAMOND, L. **Developing Democracy**: Toward Consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press.1999.

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

FAZZIO JÚNIOR, W. **Corrupção no poder público**: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002.

FERRARI, R. M. M. N. **Direito municipal**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, S. de A. A moralidade na principiologia da atuação governamental. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 220, Renovar, 2000.

FÊU, C. H. **Controle interno na administração pública**: um eficaz instrumento de accountability. 2003, p.2. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4370/controle-interno-na-administracao-publica>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

FILHO, A. E. M. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1987.

FLÁVIO DROPA, R. **Reforma o estado**: perspectiva para um novo Brasil. Disponível em: <<http://www.menezesadvocacia.adv.br/artigos/index.htm>>. Acesso em: 04 fev 2017.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. **Controle de corrupção e reforma do Estado (o governo covas 1995/2000)**. In: Lua Nova, n° 52, 2001.

GAMBETTA, D. **Corruption**: an analytical map. Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook, Budapest: Central Europe University, 2002.

GARCIA, E. **A corrupção**. Uma visão jurídico-sociológica. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2017.

_____; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

_____. _____. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, R. L. **A economia da corrupção – teoria e evidências – uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. Tese. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. [s.i] [s.n]: 1993.

GOMES, J. J. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GONÇALVES, V. E. R. **Crimes contra a Administração Pública**. 5.ed., São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

GRECO, R. **Curso de direito penal: parte especial**. 3.ed. Niterói: Impetus, 2007, v. IV.

HABIB, S. **Brasil: quinhentos anos de corrupção**. Porto Alegre: Safe, 1994.

HARADA, K. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17900/lei-de-responsabilidade-fiscal-10-anos>>. Acesso em: 30 jan 2017.

HARRISON, L. **Culture Matters**. The National Interest, 2000.

HOBBS, T. **Do Cidadão**. Trad. Renato Janini Ribeiro, São Paulo: Martins Fontes, 1998.

HOFMEISTER, W. **Apresentação**. In: Cadernos Adenauer, Nº 10, 2000.

HOLLANDA FILHO, M. H. de. **A corrupção e a impunidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 maio 1991.

JACINTO SILVA, E. **Sindicância e processo administrativo disciplinar**. Campinas: Servanda, 2009.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Rio de Janeiro: UFF, 1999.

JESUS, D. E. de. **Direito penal**: parte especial. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, v.4.

JOHNSTON, M. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

KLITGAARD, R. E. **A corrupção sobre controle**. Tradução de Octavio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LEAL, R. G. **Patologias Corruptivas nas Relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, conseqüências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEITE, C. B. (coord.). **Sociologia da corrupção**. [s.i] [s.n]: 1987.

LEVITT, S. D.; DUBNER, S. J. **Freakonomics**: o lado oculto e inesperado de tudo que nos afeta. 7.ed. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LIVIANU, R. **Corrupção e direito penal**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2006.

MACHADO JR, J. T.; COSTA REIS, H. da. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MAFRA FILHO, F. de S. A. **Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção**: inovações do Decreto 6.075, de 03/04/2007, p.5. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3411/Conselho-de-Transparencia-Publica-e-Combate-a-Corruptcao-inovacoes-do-Decreto-6075-de-03-04-07>>. Acesso em: 11 jan 2017.

MANHANI, D. A. **Despesa pública na lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6144/despesa-publica-na-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 04 fev 2017.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. Salvador: Juspodivm, 2005.

MARQUES, S. A. **Improbidade Administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**, 2000, p.112.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v.110, n. 3, 1995.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. _____. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. _____. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. _____. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. _____. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, C. A. V. **Alta Corrupção e baixa accountability**: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal. Trabalho apresentado no 3º encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

MENEGUIN, Fernando B; BUGARIN, Maurício S. **O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública**. Núcleo de Estudo e Pesquisa do Senado. Novembro de 2012. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td-118-o-papel-das-instituicoes-nos-incentivos-para-a-gestao-publica>. Acesso em: 12 fev. 2017.

MORAES FILHO, A. E. de. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso Leite et al. (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1987.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOURA E CASTRO, F. R. X. de. **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NACIMENTO, C. V. do. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Rio de Janeiro: Método, 2014.

NORONHA, E. M. **Direito Penal**. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Dos Crimes contra saúde pública a disposição final**, São Paulo: Saraiva, v.4. 2003.

NORTH, D. C. **Instituições, cambio institucional e desempenho econômico**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1993.

OLIVEIRA, E. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

OLIVEIRA, R. F. de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ORTIZ, C. A. Improbidade administrativa. **Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral**. Vol. 7. n. 28. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p.21. out./nov./dez. de 1994.

OSÓRIO, F. M. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAGLIARO, A.; COSTA JR., P. J. **Dos crimes contra a administração pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

PAULO, M. A. V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17.ed. São Paulo: Método, 2009.

PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4.ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, D. **Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal**. São Paulo: Atlas, 2006.

PINTO, F. B. M. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

NASCIMENTO, C. V. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

POWER, T J.; GONZÁLEZ, J. **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Tradução de Marília Gomide Mochel. Revista de Sociologia e Política. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782003000200005&script=sci_arttext#nt>. Acesso em: 26 jan.2017.

POWER, T.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: nov. 2003.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. 4.ed., São Paulo: RT. 2006.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C & SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

REIS, P. M. A Eficiência na Constituição. Brasília. **Correio Braziliense**. Suplemento Direito & Justiça, fev/2000.

RIBEIRO, A. S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

RIOS, J. A. A fraude social da corrupção. In: LEITE, C. B. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

ROCHA, C. L. A. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. **Boletim de Direito Administrativo**, n. 8, ago./1998, p.499, (p.495 – 503).

ROSA, A.; NETO, A. G. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. New York: Cambridge University Press. 1999.

SANTOS DIAS, M. da G. dos. **Direito e pós-modernidade**. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/424/366>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & Controle Estatal e Social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, segurança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **Dados**, V. 40, Nº 3. 1997, 1997.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, segurança e democracia: criação de capacidade governativa e relação executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **Dados**, V. 40, Nº 3. 1997.

SARMENTO, G. Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa. **Revista do Ministério Público: Alagoas**. n. 1, jan./jun., Maceió: MPE/AL, 1999.

SILVA, J. A. da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

———. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC/SP. 2001.

———. ————. São Paulo: Transparência Brasil, 2001.

SILVA, M. F. G. da. Corrupção e desempenho econômico. In: **Cadernos Adenauer**. Nº 10. 2000.

SLOMSKI, V. **Contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, J. (Org.). **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA, O. R. **A força das decisões do Tribunal de Contas**. Brasília: Brasília Jurídica. 1998.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. 224p. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2567>>. Acesso em: 18 jan.2017.

_____. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político – administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

STRECK, L. L. **Senso Incomum: Para além do jeitinho brasileiro de ser “Doutor”**. Publicada em 14 de jun. 2012. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jun-14/sensoincomum-alem-jeitinho-brasileiro-doutor>. Acesso em: 09 jan. 2017.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TELES, N. M. **Direito penal**. São Paulo: Atlas, 2006.

TERSARIOL, Alpheu. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Edelbra, 1966.

THOMPSON, E. P. **Customs in commom**. Penguin. 1993.

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

VALLE, V. R. L. do. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras**. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

VICENTE, P.; ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo Descomplicado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

VIEIRA, J. B. **O Fundamento das improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria geral da União**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/tese-fundamentos%20das%20improbidades%20na%20administracao%20publica%20municipal.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

WILCKEN, P. **Império à Deriva – A Corte Portuguesa no Rio de Janeiro 1808 – 1821**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

ZANCANARO, Antônio Frederico. **A corrupção Político-Administrativa no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1994.