



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO PÚBLICO

CARLA PRISCILLA BARBOSA SANTOS CORDEIRO

**ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO E DE SEU COMBATE
NO BRASIL: O DIREITO FUNDAMENTAL À MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Maceió

2016

CARLA PRISCILLA BARBOSA SANTOS CORDEIRO

**ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO E DE SEU COMBATE
NO BRASIL: O DIREITO FUNDAMENTAL À MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada para defesa final como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior

Maceió

2016

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade

C794a Cordeiro, Carla Priscilla Barbosa Santos.
Análise histórico-sociológica da corrupção e de seu combate no Brasil: o direito fundamental à moralidade administrativa / Carla Priscilla Barbosa Santos Cordeiro. – 2016.
271 f.

Orientador: George Sarmento Lins Júnior.
Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2016.

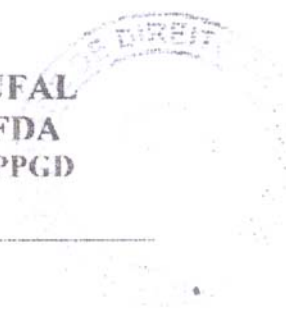
Bibliografia: f. 236-271.

1. Corrupção - Controle. 2. Moralidade administrativa. 3. Direitos fundamentais. 4. Tutela jurídica. 5. Moralidade. I. Título.

CDU: 343.352



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO



CARLA PRISCILLA BARBOSA SANTOS CORDEIRO

"ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO E DE SEU COMBATE NO BRASIL: o direito fundamental à moralidade administrativa"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. GEORGE SARMENTO LINS JÚNIOR

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

Profa. Dra. Alessandra Marchioni (UFAL)

Julgamento: 10,0 (aprovado com distinção) Assinatura: Alessandra Marchioni

Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho (UFAL)

Julgamento: 10,0 (Aprovado com distinção) Assinatura: Fábio Lins

Profa. Dra. Vivianny Kelly Galvão (UNIT)

Julgamento: 10,0 (aprovada com distinção) Assinatura: Vivianny Kelly Galvão

Maceió, 18 de março de 2016.

Antônio Fabrício Silva de Miranda
Assistente em Administração
SIAPÉ 1506305

A Deus, por seu infinito amor e misericórdia. Aos meus pais, pelas lições de ética e honestidade. A meu companheiro Fernando, pela paciência e carinho diários.

AGRADECIMENTOS

Se há uma coisa que aprendi, durante estes meses de mestrado, foi a agradecer: todas as coisas que vivemos são oportunidades de crescimento, de aperfeiçoamento espiritual e moral. Todas as experiências, sejam boas ou ruins, invariavelmente nos permitem perceber o mundo de uma outra forma, sob um novo prisma, melhorando a cada dia nossas próprias percepções e conceitos. A construção deste trabalho só foi possível graças a este processo contínuo de aprendizagem, que permitiu o amadurecimento de ideias provenientes dos círculos de discussão da graduação. E foi graças à intervenção de pessoas que, bondosamente, dividiram (e ainda dividem) sua sabedoria, seu tempo e conhecimento comigo. Só me resta agradecer a cada um:

Ao meu pai, o mais sincero agradecimento pelas lições de honestidade e probidade no serviço público. Professor, sempre exerceu sua profissão a duras provas, sendo mal remunerado, sofrendo represálias de seus alunos, mas dando sempre o melhor de si para contribuir para a construção de uma sociedade melhor e menos desigual. Quantas vezes não me surpreendi ao ver seus exemplos, lições verdadeiras de ética pública: garanto que nunca serão esquecidas, mas sim repassadas por meio da docência jurídica;

A toda a minha família, cujo suporte e força foram indispensáveis a esta jornada;

Ao meu orientador e professor, George Sarmiento, pela iniciação na temática alvo desta pesquisa, pelas inumeráveis lições sobre improbidade administrativa, pelo acompanhamento constante, pela enorme paciência e generosidade. Mais que um orientador, considero-o um amigo querido que pretendo levar para toda a vida;

Aos professores que compõem o corpo docente do mestrado em direito público da FDA: suas disciplinas influenciaram os ideais defendidos neste trabalho, contribuindo para sua consolidação;

Aos amigos que conquistei nesta jornada, em especial, Hilda Monte. A oportunidade que tive, de lhe conhecer e estreitar sinceros laços de amizade, fez este mestrado ter uma significação nova e especial. Nossas discussões alegraram os meus dias;

Ao meu amado Fernando, companheiro de todas as horas e melhor amigo, que se debruçou em leituras diárias sobre o meu trabalho, sofreu comigo o processo de elaboração da dissertação, sentiu as mesmas ansiedades e medos, ajudando-me a chegar até aqui.

Dura é a luta contra o desejo, que compra o que quer à custa da alma.

Heráclito.

RESUMO

Este trabalho realiza um estudo sobre a corrupção no Brasil a partir do viés histórico-sociológico, tendo como pano de fundo a problemática da moralidade administrativa. Parte-se da ideia de que tal princípio deve ser considerado como um direito fundamental impositivo de uma série de comportamentos na órbita da ética, da probidade, da honestidade e da boa-fé não apenas para o Estado, mas para cada cidadão. Para isto, foram analisados os fatores históricos, culturais, sociológicos e jurídicos que permitiram sua inclusão no texto da Constituição Federal de 1988, e foi realizada a análise de alguns posicionamentos históricos que explicam a corrupção sob o viés da cultura social. Realizou-se, também, sua análise a partir do prisma sociológico, tendo como pano de fundo a ideia de que a corrupção nasce das antinomias existentes entre as normas morais e práticas sociais. A partir desta ideia, a moralidade administrativa foi dissecada, estudando-se seus principais aspectos, bem como sua relação com os demais princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Carta Magna. Com a verificação de seu caráter de direito fundamental, analisaram-se alguns dos instrumentos jurídicos mais importantes para sua proteção, tal como a Ação de Improbidade e a Lei Anticorrupção Empresarial. Além disto, analisou-se o conteúdo das três convenções ratificadas pelo Brasil e incorporadas ao quadro da legislação anticorrupção brasileira. Desta forma, a proposta abraçada trouxe à tona uma série de questões imprescindíveis ao desenvolvimento do combate à corrupção, demonstrando a importância da temática e da questão da moralidade administrativa para o ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Corrupção. Moralidade Administrativa. Direito Fundamental à Moralidade. Controle da Corrupção. Tutela Jurídica da Moralidade.

RESUMÉ

Cette recherche effectue une étude sur la corruption au Brésil sous le prisme historique et sociologique, ayant comme contexte la question de la moralité administrative. Cette analyse commence avec l'idée que ce principe devrait être considéré comme un droit fondamental impositif de plusieurs comportements en orbite de l'éthique, de probité, l'honnêteté, et la bonne foi non seulement pour l'Etat, mais pour chaque citoyen. Pour ce faire, ont analysé les facteurs historiques, culturels, sociologiques et juridiques qui ont permis à leur inclusion dans le texte de la Constitution de 1988. En outre, a été fait l'analyse de certaines positions historiques qui expliquent la corruption dans le biais de la culture sociale. On a été réalisée votre analyse du point de vue sociologique, dans le contexte de l'idée que la corruption est né d'antinomie qui existe entre les normes morales et pratiques sociales. De cette idée, la morale administrative a été disséqué, et ses principaux aspects ont été étudiés, au-delà de ce qui a été étudié sa relation avec les autres principes sculptés dans le caput de l'art. 37 de la Constitution. Avec la vérification de son caractère comme un droit fondamental, on ont été analysés certains des instruments juridiques plus important pour leur protection, tels que l'Action de Improbité et la Loi Contre la Corruption Enterprises. En outre, on a analysé le contenu des trois conventions ratifiée par le Brésil et incorporés dans le cadre de la législation brésilienne anti-corruption. Ainsi, la proposition embrassé mis en lumière une série de questions vitales le développement de la lutte contre la corruption au Brésil, démontrant l'importance de ce thème et la question de la morale administrative au système juridique.

Mots-clés: La Corruption. Moralité Administrative. Droit Dondamental à la Moralité Administrative. Lutte Contre la Corruption. Tutelle Juridique de la Moralité Administrative.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Representação da participação cidadã no Brasil	36
Gráfico 2	Representação da participação cidadã em todo o mundo	37
Gráfico 3	Representação da participação cidadã na América Latina	38
Gráfico 4	Principais fatores que contribuem para a corrupção (%)	42
Gráfico 5	Coeficiente de Gini	44
Gráfico 6	Classificação dos presos a partir dos tipos legais	184
Gráfico 7	Crimes contra a administração pública	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Concepções de interesse público	90
Quadro 2	Instrumentos incorporados à CF/88 para combater a corrupção	118
Quadro 3	Principal legislação ordinária de combate à corrupção no Brasil	161
Quadro 4	Ações de Improbidade Julgadas em 2012 e 2013	174
Quadro 5	Ações Penais relacionadas aos crimes contra a Administração Pública	183
Quadro 6:	Convenções dos Sistemas Regional e Global de combate à corrupção	196
Quadro 7	Principais disposições do Decreto 4.410/2002 – CICC	203

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
ApC	Apelação Cível
AgRg	Agravo Regimental em Recurso Especial
AL	Alagoas
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimento
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AREsp	Agravo em Recurso Especial
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CICDI	Centro internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos
COE	Conselho da Europa
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CFI	Corporação Financeira Internacional
DJe	Diário de Justiça Eletrônico do STJ
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
e-DJF1	Diário de Justiça Eletrônico do TRF1
DL	Decreto Lei
EUA	Estados Unidos da América
FATF	<i>Financial Action Task Force</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAFI	Grupo de Ação Financeira internacional
PEP	Pessoas Expostas Politicamente
GRECO	Grupo de Estados Contra a Corrupção
ICP	Índice de Percepção da Corrupção
IBM	Instituto do Banco Mundial
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LEA	Liga dos Estados Árabes
LO	Lei Ordinária
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação

MPF	Ministério Público Federal
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
ENCCLA	Núcleo de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
OECE	Organização Europeia para a Cooperação Econômica
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIG	Organização Intergovernamental Internacional
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
OMC	Organização Mundial do Comércio
CONSOCIAL	Organização Nacional sobre a Transparência
ONG	Organização Não-Governamental
ONGI	Organização Não-Governamental Internacional
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PE	Pernambuco
T1	Primeira Turma
PNLD	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
REsp	Recurso Especial
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
T2	Segunda Turma
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
T3	Terceira Turma
TJ	Tribunal de Justiça
TJ/AL	Tribunal de Justiça de Alagoas
TJ/SP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFIR	Unidade Fiscal de Referência
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>
WGI	<i>Worldwide Governance Indicators</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 A CORRUPÇÃO	24
2.1 Análise do surgimento da corrupção na história da humanidade	24
2.2 As diversas concepções da corrupção	28
2.3 As causas e efeitos da corrupção	32
2.4 A construção da concepção jurídica da corrupção	46
2.5 A necessidade de estudar a corrupção sob o viés multidisciplinar	52
3 ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	53
3.1 O senso comum sobre a corrupção no Brasil: alguns levantamentos históricos	53
3.1.1 As revoluções burguesas e a consolidação da burocracia legal-racional	54
3.1.2 A corrupção como herança do mundo ibérico	62
3.1.2.1 A proteção da moralidade administrativa no direito brasileiro antes da Constituição Federal de 1988	71
3.1.3 A crise do final do Século XX e a consolidação da luta contra a corrupção	73
3.2 Análise sociológica do estudo da corrupção no Brasil: a antinomia entre as normas morais e a prática social	83
3.2.1 Uma educação para a ética e a moral públicas	97
4 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORALIDADE ADMINISTRATIVA	98
4.1 A moralidade como um direito fundamental	99
4.1.1 Existe um direito fundamental à moralidade administrativa ou existe um direito fundamental à boa administração?	122
4.2 A moral social e a moralidade administrativa	126
4.2.1 O conteúdo do princípio constitucional da moralidade administrativa	136
4.3 A relação da moralidade com os princípios jurídico-administrativos previstos no caput do art. 37	145

a) Legalidade	146
b) Impessoalidade	151
c) Publicidade	153
d) Eficiência	155
4.4 A necessidade de proteção da moralidade administrativa no ordenamento pátrio: a disciplina jurídica do combate à corrupção no Brasil	160
4.4.1 A Ação Popular	162
4.4.2 A Lei de Improbidade Administrativa	165
4.4.3 A Lei Anticorrupção Empresarial	175
4.4.4 Alguns aspectos da persecução penal da corrupção	181
4.4.5 Críticas ao controle jurídico da corrupção no Brasil	187
4.4.6 A atuação combativa do Ministério Público e da Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil	190
4.4.6.1 As propostas do Ministério Público para a melhoria do combate à corrupção no Brasil	192
5 OS TRATADOS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO INCORPORADOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	194
5.1 O combate à corrupção como objetivo central dos Estados na contemporaneidade	195
5.1.1 O compromisso assumido pelo Brasil na órbita internacional: a ratificação das Convenções Anticorrupção	196
5.2. A Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA	198
5.3 A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE	206
5.3.1 O combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro	211
5.4 A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	215
5.5 Organizações internacionais parceiras do Brasil no combate à corrupção	220
6 CONCLUSÃO	225
REFERÊNCIAS	236

1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, tornou-se temática comum o aperfeiçoamento da democracia e das instituições públicas, momento ímpar na história da humanidade, que reflete uma preocupação especial com as instituições públicas. Busca-se, para muito além do desenvolvimento econômico, a melhoria real da sociabilidade humana, do espírito coletivo, o resgate das virtudes morais que circunscrevem à vida em sociedade.

Dentre as diversas lutas que surgem como bandeiras neste novo momento da humanidade, ergue-se com todo ímpeto a ideologia de combate à corrupção. Consolida-se a premissa de que governos corruptos são a maior ameaça à concretização dos valores em que se baseiam as ideias de bem comum e felicidade pública, minando de várias formas a manutenção do espírito coletivo e a efetividade das normas jurídicas.

Mais que isto, é preciso reconhecer que a corrupção é uma chaga ao ambiente social, na medida em que os interesses de uns poucos que estão no comando do aparelho burocrático do Estado se sobrepõem à vontade e ao interesse da maioria. A corrupção, assim, é um problema que precisa ser combatido com toda força pela sociedade, pois na medida em que é tolerada dentro do ambiente social, multiplicam-se as distorções na concretização dos mais variados tipos de direitos, tais como os direitos sociais e democráticos.

No Brasil, a temática da corrupção tem sido objeto de discussões já há algum tempo, em face dos variados escândalos que surgem no meio político e administrativo. Diariamente, desvios milionários de verbas públicas são noticiados nos meios de comunicação nacionais, de modo que a opinião pública acaba por colocar o problema da corrupção no país no epicentro da crise institucional que assola a administração pública brasileira. Tanto que, pela primeira vez na história, a população admitiu que a corrupção é o maior problema da sociedade, superando, inclusive, os problemas relacionados à educação, saúde, violência e desemprego; pelo menos, de acordo com uma pesquisa realizada no final de 2015 pelo instituto Datafolha, constatou-se que, em 34% do eleitorado, há a percepção da corrupção como o grande mal nacional, seguido pelo problema da saúde (16%), do desemprego (10%), da educação e da violência (8% cada).¹

¹ MENDONÇA, Ricardo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como o maior problema do país, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29/11/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>. Acesso em 15/12/2015.

Estes são dados muito significativos que revelam uma grande preocupação social em face da corrupção no país. Isto porque em vários aspectos diferentes a corrupção causa prejuízos ao ambiente social, à economia e à estabilidade das instituições públicas, corroendo a confiança dos cidadãos no Estado e minando a efetividade do sistema democrático.

Neste sentido, uma pesquisa realizada em 2008 pela FIESP (Federação da Indústria do Estado de São Paulo) apontou que entre 41,5 e 69,1 bilhões do PIB brasileiro de 2008 foram desviados pela corrupção, afetando de maneira direta a qualidade de vida da sociedade. Sem a corrupção haveria um aumento de 15,5% no PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* do país.² A mesma pesquisa foi repetida em 2012, apontado que neste ano a corrupção consumiu, em média, entre 1,38% e 2,3% do PIB nacional, o que significa, de maneira ilustrativa, que os valores desviados foram superiores às verbas destinadas à educação pela União em 2012.³

Mais recentemente, entre 2014 e 2015, em meio a uma série de escândalos envolvendo a mais importante sociedade de economia mista do Brasil, a Petrobrás S/A, foram descobertos vários esquemas de corrupção que envolviam o pagamento de propinas que chegaram ao montante de 6,4 bilhões de reais.⁴ Outros escândalos, como o do “mensalão” por exemplo, desviaram, igualmente, grandes quantias provenientes dos recursos públicos, com o objetivo de alimentar uma extensa rede de corrupção dentro do aparelho do Estado. No total, estima-se que nestes últimos anos foram desviados, em média, 200 bilhões de reais por ano em casos de corrupção dentro das instâncias do Poder Público, valores que poderiam triplicar os investimentos públicos em educação, segurança e saúde. Mais que isto: sem tais desvios, os brasileiros seriam até 27% mais ricos,⁵ além do que poderiam exercer melhor seus direitos constitucionais e participar de forma mais ativa da democracia nacional. Todos estes dados demonstram, de maneira incontestável, a gravidade do problema da corrupção no Brasil⁶ e a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle.

² AGÊNCIA INDUSNET FIESP. Custo da corrupção no Brasil chega a 69 bi por ano. **FIESP**, 13/06/2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>>. Acesso em 15/12/2015.

³ JIMÉNEZ, Carla. Corrupção rouba até 2,3% do PIB brasileiro. **El País**, 28/01/2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html>. Acesso em 15/12/2015.

⁴ CONGRESSO EM FOCO. **Os últimos números da operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-ultimos-numeros-da-operacao-lava-jato/>>. Acesso em 15/12/2015.

⁵ FOLHA POLÍTICA. **Sem corrupção, o brasileiro seria pelo menos 27% mais rico**. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2013/08/sem-corrupcao-o-brasileiro-seria-pelo.html>>. Acesso em 15/12/2015.

⁶ UOL NOTÍCIAS. **Corrupção tira R\$ 200 bilhões ao ano dos cofres públicos, diz procurador da Lava Jato**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/09/15/corrupcao-tira-r-200-bi-ao-ano-dos-cofres-publicos-diz-procurador-da-lava-jato.htm>>. Acesso em 15/12/2015.

O problema da corrupção no Brasil não é um fenômeno recente. Ao contrário, percebe-se que uma série de fatores políticos, sociais, econômicos e culturais desencadearam o desenvolvimento deste fenômeno no país, gerando, como mais drástica consequência, um alto grau de tolerância social à corrupção dentro do ambiente social e a institucionalização de várias de suas práticas dentro do espaço público.

Embora a sociedade reconheça, nos dias atuais, a necessidade de combater à corrupção, a defesa da moralidade administrativa como princípio reitor da atuação pública é relativamente recente. Desde a colonização, várias práticas sociais herdadas do reino ibérico estimulavam as práticas de corrupção na Administração Pública brasileira, como o nepotismo, clientelismo, a patronagem, o coronelismo, etc. Tais práticas nascem e se reproduzem em um contexto em que prevalecia o patrimonialismo, tão típico dos Estados absolutistas e que acaba sendo incorporado à Administração Pública brasileira, ditando os contornos do desenvolvimento social e dando origem a uma cultura de vícios.

Justamente em face deste contexto, a sociedade passa a encarar a corrupção de forma passiva, reconhecendo, de um lado, a necessidade de moralização do Estado, da Administração Pública. De maneira contraditória, tolera-se a corrupção no contexto das práticas sociais, uma vez que no âmbito da cultura a moralidade se desenvolve de maneira diferente do âmbito normativo. No Direito são inseridos, através de consensos sociais, conteúdos considerados relevantes, tal como a probidade, honestidade, ética, decoro, boa-fé. Mas, no caso da sociedade brasileira, há uma grande discrepância entre as normas jurídicas que prescrevem comportamentos adequados aos agentes públicos e as práticas sociais, o que denota a importância de um estudo específico sobre a inserção da moralidade administrativa nas práticas sociais cotidianas.

Isto significa, em outras palavras, que ainda não se consolidou um sentimento comum de busca pela efetivação da moralidade administrativa que, embora seja encarada como princípio basilar de toda e qualquer atuação pública, não é encarada como um verdadeiro direito social a ser efetivado pelo Estado e buscado pelos cidadãos.

Diante destes fatos, surge uma questão imprescindível: a moralidade administrativa, princípio regente da Administração Pública, baseada nos ideais de ética e probidade dentro do ambiente institucional do Estado, embora não prevista no catálogo dos direitos fundamentais do Título II da Constituição Federal, é um direito fundamental dos cidadãos?

O princípio da moralidade administrativa, em sua roupagem atual, é o resultado de uma construção da dogmática jurídica que tem início no Século XX. Dentro da esfera do Direito Administrativo, desenvolveu-se, inicialmente, o princípio da legalidade sem referência à moralidade, que pertencia à dimensão axiológica. Havia uma total separação entre a moral e o direito, o que restringia a validade dos atos administrativos às disposições legais vigentes, excluindo-se qualquer análise das intenções do agente público na realização de suas funções.

Com a inserção da moralidade no texto da Constituição de 1988, este princípio ganha autonomia normativa frente à legalidade, recebendo, no texto constitucional, uma série de instrumentos para lhe dar efetividade, a exemplo da Lei de Improbidade Administrativa. Assim, houve uma verdadeira mudança na forma como o Estado passou a enxergar a corrupção, ao menos no âmbito jurídico, elencando-se uma série de princípios regentes da atuação estatal no art. 37, que preleciona que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)”.⁷

Este foi um grande passo rumo à total superação das antigas práticas patrimonialistas que ainda persistem no ambiente social brasileiro. Por isso, a CF/88 deu imperatividade ao princípio da moralidade ao instrumentalizar mecanismos jurídicos específicos para lhe dar efetividade. Reconheceu-se, assim, que o combate aos antigos problemas que assolavam a nação brasileira passava, invariavelmente, por um maior controle da corrupção e pela proteção da moralidade, desenvolvendo-se, a partir deste contexto, um quadro normativo geral voltado exclusivamente para a isto.

Desta maneira, enquanto princípio jurídico, a moralidade administrativa impõe uma série de condutas éticas aos agentes públicos, pautadas nas regras sociais sobre probidade e honestidade do Estado para com os indivíduos e destes para com a sociedade. Mais que um princípio orientador da atuação pública, a moralidade se erige, dentro do nosso ordenamento, como um verdadeiro direito fundamental dos cidadãos contra a atuação pública descompromissada com a ética pública, pois a sociedade possui o direito a um ambiente institucional livre da corrupção, em que prevaleça o respeito às normas de conduta eleitas socialmente.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

Assim, para possuir plena efetividade, a moralidade administrativa precisa ser reconhecida, também, como um verdadeiro direito fundamental de cada cidadão. A noção de direito fundamental vai muito além do âmbito de ação do Estado, que deve realizar uma determinada conduta ou seguir um padrão de comportamento pré-definido para lhe concretizar. Isto porque os direitos fundamentais também impõem deveres aos cidadãos, que precisam, tanto quanto o Estado, desenvolver uma conduta ativa para a sua concretização.

A moralidade administrativa precisa ser reconhecida dentro do ambiente social como uma necessidade irremediável da sociedade, que necessita, urgentemente, repensar algumas práticas sociais que ainda prevalecem no presente. A corrupção é vista como prática condenável sob o prisma dos valores sociais, mas é tolerada por grande parte da população, algo que precisa ser trabalhado tanto sob o prisma da cultura política quanto sobre o prisma jurídico.

Isto significa dizer que, embora exista um alto grau de tolerância social à corrupção no Brasil, a sociedade possui consciência do papel negativo exercido pela mesma no desenvolvimento nacional, ao menos de acordo com a pesquisa organizada por Filgueiras em 2008. Nela se extrai, justamente, dados que comprovam que a sociedade tem imenso desprezo pelos atos de corrupção, ao mesmo tempo em que há um alto grau de conformismo perante as práticas corruptas, consideradas, por muitas pessoas, como algo “natural” à atividade política.⁸

Romper com este padrão de inação de fato não é uma tarefa simples. Mas deve-se começar através da incorporação da moralidade como direito fundamental, reconhecendo-se que a partir de uma atuação ética, proba, honesta e justa da Administração Pública, os serviços públicos serão realizados de maneira eficiente, os recursos de todos, recolhidos por meio dos tributos, serão de fato aplicados nas finalidades públicas para o qual se prestam, permitindo, assim, a completa concretização dos demais direitos fundamentais.

A moralidade administrativa não pode ser encarada, apenas, como um princípio reitor da forma de atuação dos agentes públicos, dos políticos e das instituições do Estado, mas também como verdadeiro direito fundamental social, que precisa ser exigido pelos cidadãos tanto como qualquer outro direito. Deve haver, por conseguinte, o resgate deste ideal de moralidade administrativa dentro do ambiente social de modo que as pessoas sintam a necessidade de exigir dos órgãos públicos atuações probas, justas e éticas tanto quanto a própria prestação estatal em si. Colocar a moralidade dentro do quadro dos direitos fundamentais é

⁸ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Revista Opinião Pública**. Campinas, SP, v. 15, n. 2, p. 386-421, nov. 2009. p. 414.

exigir que esta seja a própria finalidade da ação estatal e não somente uma forma de atuação, uma norma comportamental a ser seguida pelos agentes públicos.

Corroborando esta ideia, averigua-se que existe uma série de garantias constitucionais, a exemplo da Ação Popular e da Ação de Improbidade Administrativa, que servem para dar suporte à proteção da moralidade. Além disto, existem uma série de normas de caráter penal que objetivam garantir a proteção do bem jurídico da moralidade (Título XI do Código Penal), o que denota uma preocupação elevada da ordem jurídica com o controle da corrupção. Outrossim, é preciso frisar, desde já, que embora existam inúmeras normas que objetivam, unicamente, punir uma série de delitos relacionados à corrupção, várias falhas no sistema jurídico têm deixado como legado uma proteção deficitária da moralidade administrativa enquanto direito fundamental dos cidadãos no ambiente jurídico brasileiro.

Por isto, cabe ao Estado o dever primordial de cumprir dignamente a proteção da moralidade, aplicando de fato as normas jurídicas que têm o objetivo de controlar a corrupção e, sempre que necessário, aprimorar o sistema punitivo dos atos de corrupção, pois, da forma como está organizado o sistema de controle da mesma, há um alto grau de impunidade no ambiente social.

A impunidade decorrente das punições contra os crimes de corrupção gera ainda mais distorções na sociedade. Para se ter uma ideia, em um levantamento realizado em 2013, dos 548 mil encarcerados no Brasil, apenas 722 estavam presos por cometerem delitos de corrupção, que são em tese bem mais prejudiciais à sociedade do que os delitos contra o patrimônio privado como roubo e furto, responsáveis por 49% dos presos no Brasil. Do total destes indivíduos encarcerados, 0,5% foram efetivamente condenados por crimes contra a Administração Pública, sendo apenas 0,12% punidos pelo crime de corrupção ativa, enquanto praticamente nenhum indivíduo (0,01%) foi punido por corrupção passiva.⁹ O sistema jurídico, assim, não tem contribuído de maneira efetiva para o desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade e respeito à moralidade administrativa dentro do próprio espaço social, na medida em que a corrupção não é punida de fato no Brasil.

Desta forma, esta dissertação parte da premissa de que a corrupção é, na atualidade, um dos maiores problemas da sociedade; logo, não há dúvidas de que é preciso combatê-la, reduzir ao máximo esta chaga aberta, desenvolvendo de maneira permanente e contínua, dentro do

⁹ CONGRESSO EM FOCO. **Por quais crimes as pessoas estão presas aqui no Brasil.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/por-quais-crimes-as-pessoas-estao-presas-no-brasil/>>. Acesso em: 15/12/2015.

ambiente social, a moralidade administrativa enquanto direito fundamental de cada cidadão, direito este que precisa ser respeitado pelos líderes políticos, pelas instituições públicas e que precisa ter sua concretização buscada pela sociedade brasileira tanto quanto qualquer outro direito social.

Como hipótese secundária, considera-se que o desenvolvimento da moralidade administrativa, enquanto direito fundamental da sociedade, pode alterar a maneira como o cidadão encara o Estado, melhorando seu relacionamento com as instituições públicas. Assim, o desenvolvimento da democracia pressupõe uma série de ações que consigam garantir a incorporação da moralidade administrativa como direito fundamental dos cidadãos, o que de fato poderia contribuir, para além do plano jurídico, com o controle social da corrupção.

Com o objetivo de conseguir respostas ao problema inicialmente lançado, esta dissertação se dividiu em quatro capítulos. O primeiro se dedicou a explicar algumas noções gerais acerca do fenômeno da corrupção. Assim, analisaram-se questões basilares relacionadas à temática, tal como seu surgimento na história da humanidade, uma vez que se trata de um fenômeno que acompanha o homem em todos os lugares desde os tempos mais remotos. Foram averiguadas suas principais concepções no contexto global, suas causas e efeitos. Além disto, este capítulo realizou a construção do conceito jurídico da corrupção.

Identificando a necessidade de estudar a corrupção no Brasil sob o viés histórico, o segundo capítulo tratou do desenvolvimento deste fenômeno no contexto brasileiro. Foram analisadas algumas das interpretações históricas mais comuns acerca da problemática da corrupção no Brasil, e em seguida foi realizada uma análise de cunho sociológico com base na teoria desenvolvida pelo cientista político Fernando Filgueiras, que parte da teoria do *habitus* de Pierre Bourdieu para explicar a questão da corrupção no Brasil. Assim, foram estudadas as normas morais impositivas de condutas e as práticas sociais, identificando-se a causa da corrupção a partir das antinomias entre as duas esferas.

A fim de dar continuidade ao estudo, o terceiro capítulo foi dedicado à análise do direito fundamental à moralidade administrativa. Foram enfrentadas, aqui, questões relacionadas ao caráter de fundamentalidade deste direito, as diferenças entre a moral social e a moralidade administrativa. Além disto, foi realizada uma análise do conteúdo do princípio constitucional da moralidade administrativa e sua relação com os princípios jurídicos que são inseridos no corpo da Constituição, mais especificamente no *caput* do art. 37, tal como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência.

Reconhecendo que um direito de tamanha complexidade possui um alto grau de proteção jurídica dentro do ordenamento, no terceiro capítulo também foi realizada a análise da disciplina jurídica do controle da corrupção no Brasil, através da verificação dos principais instrumentos disponíveis neste sentido. Foram analisados, sob o prisma da proteção da moralidade, a Ação Popular, a Ação de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção Empresarial, e as disposições contidas no Código Penal que criminalizam os crimes contra a Administração Pública. Além disto, ao final do capítulo foi realizada uma análise sobre o protagonismo do Ministério Público, ao lado da Polícia Federal, em ações de combate à corrupção no país.

Por fim, e de maneira complementar ao capítulo anterior, no quarto capítulo foi realizada uma análise das três convenções de combate à corrupção incorporadas ao ordenamento pátrio nos últimos anos, e das parcerias realizadas pelo Brasil com organizações internacionais neste sentido. Tais instrumentos têm colaborado de maneira muito intensa para o aprimoramento da proteção da moralidade administrativa no ordenamento jurídico pátrio, motivo pelo qual não escaparam à análise proposta neste trabalho.

Para embasar as pretensões aqui objetivadas, serão utilizados diversos autores da esfera jurídica nacional. Neste sentido, foram utilizados os estudos de constitucionalistas consagrados na esfera do direito nacional e internacional, como Ingo Wolfgang Sarlet e José Carlos Vieira de Andrade. Além destes, foram utilizados vários autores da atualidade na esfera do Direito Administrativo, como é o caso de Egon Bockmann Moreira, José Guilherme Giacomuzzi, Weida Zancaner, dentre tantos outros. Foram utilizados, também, vários estudos realizados nas esferas da história, da sociologia e até das ciências políticas, como aqueles realizados por Fernando Filgueiras, Leonardo Avritzer, Bresser Pereira, etc.. Assim, busca-se dar um panorama geral do problema da corrupção no Brasil, contribuindo para a construção do conceito do direito fundamental à moralidade administrativa.

A metodologia adotada para a operacionalização desta pesquisa baseou-se nos métodos de investigação qualitativos empregados nas ciências humanas. Parte-se do pressuposto de que todo conhecimento é fruto de uma construção coletiva que não pode se desprender de sua perspectiva histórica, muito menos da relação existente entre o objeto investigado e o próprio investigador. Assim, toda investigação qualitativa segue um ciclo organizado de construção do conhecimento, dividindo-se em diversas etapas. A primeira fase desta pesquisa foi busca pela bibliografia pré-selecionada na doutrina nacional e internacional. Em um segundo momento todo o material passou por uma análise prévia, onde foram separados os textos relevantes. Na

terceira fase desse processo houve uma minuciosa análise do material e seu respectivo fichamento, em um processo reflexivo e relacional. Esta fase deu início à produção escrita e de concatenação lógica dos vários materiais colhidos desde o início do processo, possibilitando como resultado final o referido trabalho.

Por fim, é preciso destacar que esta dissertação é continuação de uma pesquisa que teve início no Laboratório de Direitos Humanos da UFAL/FDA, sob orientação do Professor Dr. George Sarmiento Lins Júnior, em 2012. Por meio deste trabalho, busca-se aprimorar as pesquisas iniciadas no âmbito do Laboratório de Direitos Humanos, contribuindo para a melhoria do ambiente institucional brasileiro através da proposição de soluções para os problemas da corrupção e da má-gestão pública.

2 A CORRUPÇÃO

2.1 Análise do surgimento da corrupção na história da humanidade

A corrupção é um fenômeno social muito antigo e, como tal, acompanha a evolução da humanidade desde os primeiros agrupamentos sociais. Sua natureza é altamente tóxica e destrutiva, pois fere as bases do Estado Democrático de Direito, minando sua efetividade. Além disso, a corrupção agride diretamente a ordem e a estrutura social onde se materializa, corroendo a eficiência na prestação dos serviços estatais e fazendo com que a sociedade perca a confiança nos agentes públicos.¹⁰

Abordá-la sob o viés histórico possibilita uma análise mais realista do problema, uma vez que assim é possível entender o fato de que a corrupção não é um sintoma típico da modernidade: ao contrário, desenvolve-se junto com a humanidade e pode ser considerada, portanto, como um dos fenômenos mais recorrentes e típicos das organizações políticas. Isto porque a luta pelo poder, pelas formas de dominação do homem sobre o próprio homem, dificilmente se desenvolve sem a existência, por trás do cenário decisório, de atos de corrupção.

Até mesmo nas sociedades que hoje são consideradas exemplos de combate à corrupção é possível verificá-la com considerável incidência, o que permite desmistificar ideais errôneos que envolvem a noção de que apenas algumas das nações sofreriam com os males da corrupção, como é o caso do Brasil, considerado pela mídia e pela opinião pública como o “país da corrupção”.¹¹

Desta maneira, é possível afirmar que já se fazia referência ao fenômeno desde a Antiguidade, no Código de Hamurabi, no Egito, na Bíblia Sagrada, no Código de Manú e em leis asiáticas. A ética na Administração Pública foi tratada, pela primeira vez, em um livro chamado *Arthashastra*, datado entre 321 e 300 a.C., em que o filósofo indiano Kautilya codifica

¹⁰ VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção**: Livro I. Brasília: Thesaurus, 2014. p. 34. OLIVÉ, Juan Carlos Ferré, et al. *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario: delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*. Espanha: Universidade de Salamanca, 2002. p. 228. CAVALLI, Eduardo. *El poder judicial frente a la corrupción*. Montevideo: Liventa papelex, 1998. p. 17.

¹¹ GNT. Brasil, o país da corrupção. **GNT News**, 23 de fevereiro de 2015. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LEdDvQF9xCM>>. Acesso em: 15/12/2015.

uma série de normas sobre o bom governo, deveres da autoridade suprema e princípios que devem reger à atuação pública.¹²

Os filósofos da Antiguidade Clássica se referiam à corrupção como um fenômeno que desencadeava mudanças no estado natural das coisas para pior, ou seja, para destruir uma determinada ordem natural. Não é à toa que a etimologia do termo está ligada à noção de degeneração, putrefação, destruição.¹³

Desta maneira, o vocábulo “corrupção” representava uma forma de transformação da natureza em face da mudança que ocorre nos seres corrompidos. Conforme destacado por Filgueiras, o seu uso não advém, unicamente, do latim *corrumpere*, uma vez que o cerne do conceito era discutido pelos gregos, a exemplo de Platão. Os gregos estudavam a natureza e a cosmologia partindo da análise de dois mundos – o mundo perfeito dos deuses, marcado pela ausência de corrupção, e o mundo imperfeito dos homens, predominantemente corrupto.¹⁴

Aristóteles chegou a desenvolver, acerca da responsabilidade do cidadão na construção do Estado, um tratado sobre a ética social (*Ethica Nicomachea*). Para o estagirita, o ser humano já nasce inserido em instituições ético-políticas e isto contribui para a manutenção dos costumes e tradições da comunidade a qual se insere. A manutenção e aperfeiçoamento da vida em comunidade pressupõe a comunhão dos homens com os seus. Aristóteles afirma que, se para todas as coisas existe um fim que é desejado como um fim em si mesmo pelo homem, esse fim deve ser o “sumo bem”. Isto significa, em outras palavras, que o homem possui seu sentido ligado à ideia de vida em sociedade, e sua “finalidade natural” consiste, justamente, em viver na cidade e contribuir com as mais variadas necessidades da coletividade, participar da política e, quando as leis forem editadas de forma justa, viver através das virtudes éticas que se prolongam nas virtudes políticas. O homem deve contribuir, enquanto cidadão, para a vida na *pólis*.¹⁵

¹² VIEIRA, Judivan J. Op. cit., p. 16-17. FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 251. NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 16-17.

¹³ Neste sentido, Platão afirmava que “toda mudança social é corrupção, ou decadência, ou degeneração”, e acreditava que as mudanças pelo qual a Grécia passava naquele período histórico tinham suas bases na corrupção dos homens. E depois que a humanidade chegasse ao nível mais baixo de corrupção (da mais profunda depravação, segundo acreditava), surgiria novamente o bem e as coisas passariam a se aperfeiçoar. POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução: Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994. p. 33. FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 26.

¹⁴ *Ibid.*, p. 26.

¹⁵ STÖRING, Hans Joachim. **História geral da filosofia**. Tradutores: Volney J. Berkenbrock *et al.* Petrópolis: Vozes, 2009. p. 154. SARTIN, Gustavo H. S.S. O surgimento do conceito de “Antiguidade Tardia” e a

Ménissier preleciona que a noção de corrupção, ainda hoje, divide os antigos e os modernos. O autor identifica algumas concepções principais da corrupção ao longo da história da humanidade, especificamente no período que antecedeu à Modernidade. Entre elas, a corrupção “física” dos gregos, associada ao movimento de mudança e alteração da natureza, assunto amplamente debatido nos tratados aristotélicos.¹⁶

Mecanismos foram instituídos na Grécia Clássica com o objetivo de combater à corrupção, conforme destacado por Sarmiento: “em Atenas, três crimes justificavam a abertura de processo contra um magistrado eleito pelo povo: a conspiração contra a democracia, a traição em favor de um inimigo da cidade e a corrupção, ou seja, a utilização do mandato popular para a satisfação dos interesses pessoais”¹⁷. Em Roma, a corrupção também era prevista como um crime grave contra a ordem social, o que motivou Cícero a combater de maneira ferrenha a improbidade no exercício das funções públicas. Ressalte-se, inclusive, que os cidadãos possuíam uma forma de poder de polícia jurisdicional, exercido mediante ações populares, em que podiam processar e julgar os políticos que ferissem a moralidade administrativa e o patrimônio do Estado.¹⁸

Outra acepção do termo poderia ser extraída do período medieval, em que a corrupção era tida como uma prática reprovável, impura, relacionada a uma série de pecados, como a ganância, sendo que sua repressão ocorria por meio de práticas religiosas purgativas. Cabe ressaltar que, neste período, ainda havia uma outra maneira de compreender a corrupção, de

encruzilhada da historiografia atual. **Brathair – Revista de Estudos Celtas e Germânicos**. Curitiba, PR, v. 9, n. 2, p. 15-40, 2009. BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia aristotélica: leitura e interpretação do pensamento aristotélico**. Barueri: Manoel, 2003. p. XXIX. BARNES, Jonathan. Introdução. In BARNES, Jonathan (Org.). **Aristóteles**. Tradutor: Ricardo Hermann Ploch Machado. Aparecida: Ideias & Letras, 2009. p. 16. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012. p. 9 (Livro I, 1094 a). HÖFFE, Otfried. **Aristóteles – Introdução**. Tradução: Roberto Hofmeister Pich. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 176. SILVEIRA, Denis Coitinho. **Os sentidos da justiça em Aristóteles**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. p. 129. Id. As virtudes em Aristóteles. **Revista de Ciências humanas**, Frederico Westphalen, RS, v. 1, n. 1, p. 41-71, 2000. p. 65-66. CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel. **História Argumentada da filosofia moral e política: A felicidade e o útil**. Tradução: Alessandro Zir. São Leopoldo: Unisinos, 2006. p. 52. BOUTROUX, Émile. **Aristóteles**. Tradução: Carlos Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2002. p. 113. KAUFMANN, Arthur. Filosofia do direito, teoria do direito, dogmática jurídica. In KAUFMANN, Arthur; HASSEMER, Winfried (Org.). **Introdução à filosofia do Direito e à teoria do direito contemporâneas**. Tradução: Marcos Keel e Manuel Seca de Oliveira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002. p. 26-27. HUTCHINSON, D. S. **Ética**. In BARNES, Jonathan (Org.). **Aristóteles**. Tradutor: Ricardo Hermann Ploch Machado. Aparecida: Ideias & Letras, 2009. p. 259.

¹⁶ MÉNISSIER, Thierry. *La corruption, un concept philosophique et politique chez les Anciens et les Modernes*. **Anabases**. Université de Toulouse-II Le Mirail, FR, n. 6, p. 11-16, 2007. Disponível em: <<https://anabases.revues.org/3284>>. Acesso em: 12/08/2015.

¹⁷ SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 28.

¹⁸ *Ibid.*, p. 28. CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. Brasília: Kiron, 2011. p. 33. FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade: uma reflexão. Op. cit., p. 256.

acordo com Ménéssier: esta era tida como uma característica natural do homem, que já nasceria “contaminado” por uma tendência à prática de atos de corrupção.¹⁹

Na modernidade Ménéssier destaca que, de um lado, pensadores políticos compreendiam a corrupção como uma forma de perversão ou patologia do regime governativo. Neste sentido, Maquiavel defende que a corrupção nada mais é do que “a exclusão do povo dos ‘negócios de governo’ que se faz através do controle político de um grupo oligarca”.²⁰ A corrupção surgiria, de acordo com o florentino, com a inaptidão para a vida em liberdade, que nasce, justamente, da desigualdade que foi inserida no seio do Estado. Observe-se que, neste momento, a corrupção era compreendida como um processo natural e atemporal, pelo qual deveriam passar todas as repúblicas, e o ciclo de decadência dos sistemas políticos só poderia ser retardado, o que ocorreria através de uma forma mista de governo republicano, misturando elementos monárquicos e aristocráticos, mas deixando prevalecer, ao final, o sistema republicano.²¹

Já Montesquieu compreendia a corrupção como uma forma de perversão ou patologia do regime governativo. Em verdade, ele “inaugura uma ideia de corrupção *sui generis* em seu tempo, provocada pela ação humana e que está ligada aos princípios de cada governo que se degeneraram historicamente”. Naquele momento, a corrupção era vista como uma das causas primeiras da degeneração dos governos e da política. O autor usa, inclusive, o termo “decadência” para se referir aos fatos que levaram à queda da vida pública dos romanos.²²

Por algum tempo, a corrupção foi definida com base na moralidade social, conforme ensina Dubey. De acordo com o autor, definia-se como todo e qualquer ato que ferisse os valores inerentes à convivência social. Assim, os atos egoístas de um indivíduo em desfavor da coletividade eram considerados atos de corrupção. O problema desta definição é que, a partir deste prisma, poder-se-ia enquadrar a corrupção como qualquer ação humana que envolve alguma espécie de desonestidade, o que alargava demasiadamente o conceito. Esta primeira forma de tratar a corrupção foi sendo superada paulatinamente, na medida em que foi se

¹⁹ MÉNISSIER, Thierry. Op. cit., p. 12.

²⁰ Ibid., p. 29.

²¹ Ibid., p. 29 et seq. Cf. MACHIAVELLI, Niccolò. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: UNB, 1994. p. 74. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. A sobrevivente ética de Maquiavel. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 129.

²² Ibid., p. 12. SANTOS, Antônio Carlos. **A política negada: poder e corrupção em Montesquieu**. São Cristóvão: UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2002. p. 28.

consolidando a necessidade de vincular os atos de corrupção à atividade do Estado²³ e de seus governantes.

2.2 As diversas concepções da corrupção

Os estudos sistemáticos sobre a corrupção, que passam a analisar sua origem e até sua função dentro do Estado, só têm início realmente na década de 1950, como preleciona Filgueiras. A partir deste período, vários tipos de interpretação sobre a corrupção surgem em todo o mundo. Segundo o autor, este período marca o início de três tipos de análises que se destacam no contexto global: a funcionalista, a análise sob o viés da cultura política e a econômica.²⁴

A abordagem funcionalista emerge em 1950 e a partir daí se desenvolve, centrada na ideia de que a corrupção é a razão pelo qual as sociedades “tradicionais”, ou simplesmente “subdesenvolvidas”, não conseguem alcançar um determinado patamar de desenvolvimento político e econômico. Trata-se de uma ideia que nasce no ápice do *Welfare State* que defende que a corrupção atingiria níveis sistêmicos em sociedades subdesenvolvidas. De um lado, ela impediria os processos de modernização, já que se consubstanciaria em norma socialmente aceita que impediria o desenvolvimento. Assim, “para a sociologia da modernização, há uma relação necessária entre corrupção e modernização, uma vez que cenários de larga corrupção definem uma baixa institucionalização política e, por sua vez, uma ordem fraca para a mediação e a adjudicação de conflitos”²⁵.

Sua lógica está balizada na ideia de que sociedades subdesenvolvidas são, invariavelmente, pouco afeitas a institucionalização da política. Como resultado, a corrupção reinaria em tais ambientes, tornando-se mais presente do que o comum no cenário político. Assim, ela possuiria uma função específica dentro do espaço político.²⁶

A corrupção é explicada, portanto, como desfuncionalidade inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico. A corrupção, dessa forma, pode

²³ DUBEY, A. P. *Applied Ethics*. New Delhi: Northern Book Centre, 2004. p. 9. BEARE, Margaret E. (editor). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*. London: Sage Publications Ltd., 2012. p. 74.

²⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. *Op. cit.*, p. 394.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, p. 395.

cumprir uma função de desenvolvimento, uma vez que ela força a modernização. Porém, sua função de desenvolvimento é cumprida desde que ela esteja sob o controle das instituições políticas, de tipo moderno. Do ponto de vista dos benefícios, a corrupção pode agilizar a burocracia, ao tornar mais rápida a emissão de documentos e autorizações formais por parte do Estado.²⁷

Nesta forma de estudo da corrupção, esta possui uma espécie de função característica nas sociedades em desenvolvimento.²⁸ Procura-se “formular uma perspectiva sistêmica da corrupção em relação aos seus custos e benefícios para a construção da modernidade capitalista”.²⁹ Torna-se comum seu estudo em países subdesenvolvidos (periféricos), comparando-os com aqueles compreendidos como desenvolvidos (capitalismo central).³⁰

Só que o problema desta forma de abordagem é que se forma uma interpretação da corrupção focada unicamente no viés político e econômico, sem atinar para as reais causas da corrupção e de sua tolerância dentro das sociedades. Como bem esclarece Filgueiras,

O problema com essa lógica é que ela se centra demasiadamente em um conceito de institucionalização que é deficiente do ponto de vista político. Supõe-se que a modernização seja um processo paulatino de imitação institucional capaz de, ao final de um processo temporal, ter no mundo em desenvolvimento as mesmas instituições presentes no mundo desenvolvido. Na verdade, o problema é justamente o contrário, qual seja o de entender a especificidade do processo de invenção institucional que passa tanto pela organização de ações no espaço público quanto pelo arranjo organizacional das instituições.³¹

Já na década de 1970, desenvolve-se um outro tipo de análise da corrupção, que passa a influenciar a sua interpretação em todo o mundo. Trata-se da interpretação da corrupção sob o viés da cultura política. Assim, a corrupção é estudada a partir das interações entre os atores sociais que definem a ocorrência ou não da corrupção. São considerados por este tipo de análise, para além do sistema institucional e legal, o próprio sistema de valores da sociedade. Aqui a corrupção é analisada sob o viés de uma determinada cultura política (*e.g.* Brasil), comparando-a a uma “cultura universal moderna”³². Um bom exemplo deste tipo de análise é o caso dos

²⁷ Ibid., p. 394.

²⁸ Ibid.

²⁹ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011. p. 10.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 394-396.

inúmeros autores que realizam o contraponto entre o desenvolvimento político local e o desenvolvimento nos países que passaram pelo processo das “Revoluções Burguesas”. Assim,

A partir dos anos 1970, a literatura sobre o tema da corrupção deu uma guinada metodológica, direcionando-se para o tema da cultura e o tema do desenvolvimento passou a ser considerado na dimensão da cultura política, partindo da premissa de que a cultura é proeminente em relação ao político e ao econômico, ao definir os valores dentro da estrutura social. Apesar de essa vertente ter rompido com a questão dos benefícios da corrupção, ao incorporar o problema dos valores, ela não rompeu com a estrutura metodológica do funcionalismo.³³

Por fim, o terceiro tipo de análise da corrupção, e prevalecente até nossos dias, começa a se consolidar na década de 1980. Trata-se da análise econômica da corrupção, que já nasce inspirada pelo contexto histórico-econômico que se desenvolve com a crise do *Welfare State* em todo o mundo. Desta forma, “o problema da corrupção é explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o *rent-seeking* e a ação estratégica de atores políticos no contexto de instituições que procuram equilibrar esses interesses com noções amplas de democracia”.³⁴

Em resumo, trata-se de uma forma de análise que parte de pressupostos majoritariamente econômicos. Busca-se compreender uma série de configurações institucionais que permitem a “maximização dos lucros” dos agentes públicos e de mercado que buscam o enriquecimento em detrimento das normas coletivas de proteção ao patrimônio e à moralidade pública.³⁵ Evidentemente, este tipo de análise é limitada por si só, na medida em que se analisa a corrupção a partir de uma temática totalmente econômica³⁶. Assim,

A literatura especializada sobre o tema da corrupção, dos anos 1980 para cá, tem sido dominada pela economia, de maneira a compreendê-la como o resultado de configurações institucionais e o modo como elas permitem que agentes egoístas autointeressados maximizem seus ganhos burlando as regras do sistema político (...).

A corrupção é explicada por uma teoria da ação informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra

³³ Ibid., p. 395.

³⁴ AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Op. cit., p. 11-12.

³⁵ Ibid.

³⁶ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 396.

institucional do sistema político, tendo em vista uma natural busca por vantagens.³⁷

Esta forma de interpretação econômica da corrupção é a que prevalece em todo o mundo até hoje. Não por outro motivo, cria-se uma forma de senso comum para as modernas interpretações da corrupção em todo o mundo, que passam a enxergar o problema através da análise dos custos da corrupção para a sociedade, dos seus efeitos para a economia, como se a corrupção se resumisse ou mesmo fosse sinônimo de seus efeitos, sem atentar para suas diversas causas.

É correto afirmar, portanto, que existe uma série de informações que compõem uma forma de discurso dominante sobre a corrupção nas nações. Ainda sob a influência de alguns dos conceitos funcionalistas, os organismos internacionais como Banco Mundial defendem que a crise vivida por países como o Brasil possui suas raízes na corrupção disseminada e institucionalizada na esfera governativa.³⁸

Com isto, mesclam-se os conceitos da vertente economicista com alguns dos aspectos do funcionalismo nas atuais análises realizadas pelas nações e organismos econômicos no contexto global, quando nenhuma destas formas de interpretação da corrupção é realmente adequada para dar conta de um problema de tamanha complexidade. Em verdade, o estudo da corrupção precisa partir da análise das normas regulatórias da moralidade política e das práticas sociais, como defende Filgueiras e será visto mais à frente.³⁹

A análise das causas da corrupção não pode ser relegada a segundo plano, pois somente a partir da descoberta de suas origens é que a corrupção poderá compreendida corretamente para, assim, ser diminuída ou contida em uma dada conjuntura social. Em contextos de um desenvolvimento *sui generis* como é o caso brasileiro, esta premissa se torna ainda mais forte. Isto porque é impossível compreender a corrupção brasileira sem delinear alguns aspectos históricos que contribuíram para sua tolerância social na contemporaneidade.

Embora neste trabalho seja adotada a visão de que a ocorrência da corrupção no Brasil se dá em um contexto específico e diferenciado do que se observa no contexto global, não se nega o fato de que são múltiplas as suas causas, que precisam ser observadas quando se trata de

³⁷ Ibid.

³⁸ WORLD BANK. *Efforts to Combat Error, Fraud & Corruption in SP Systems: Country Examples*. Disponível em: <[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPR\(...\)](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPR(...))>. Acesso em: 07.05.2014.

³⁹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. *Op. cit.*, p. 397.

buscar soluções para tal problema. Por isto, a seguir foram levantadas algumas das causas da corrupção mais recorrentemente apontadas pelos autores, para assim compreender melhor o problema.

2.3 As causas e efeitos da corrupção

Como dito alhures, não há como investigar a corrupção sem perceber suas causas e fatores de disseminação em contextos sociais específicos. O motivo para isto é bastante simples: o ser humano já nasce inserido em instituições ético-políticas, fator que contribui para a manutenção dos costumes e tradições da comunidade o qual se insere, o que deve ser levado em consideração em qualquer tipo de análise da corrupção.

A manutenção e aperfeiçoamento da vida em comunidade pressupõe a comunhão dos homens com os outros homens, o respeito às leis e a participação na tomada de decisões políticas. Mais que isto: pressupõe o respeito ao patrimônio público, fruto do contributo social de cada indivíduo. Isto porque o homem não pode se desvencilhar de sua “finalidade natural” que consiste, justamente, em viver em sociedade e contribuir com as suas mais variadas necessidades da melhor maneira possível.⁴⁰

É preciso reconhecer que a corrupção não é um fenômeno exclusivamente político, pois possui suas raízes nas práticas sociais. A corrupção deriva de normas socioculturais bem delineadas, tal como o personalismo e o nepotismo, que nascem no seio de ações egoístas dos indivíduos que buscam seu próprio benefício em detrimento do bem comum. Ela, surge, justamente, em face da ausência de consciência coletiva que leva os indivíduos a se colocarem acima da coletividade como um todo. Nas palavras de Sarmento:

Em importante estudo sociológico, EVARISTO DE MORAES FILHO demonstra que ela é um subproduto da sociedade de consumo em que o acúmulo de riquezas é o principal símbolo de poder e sucesso. Em sua opinião, “o consumismo e a ostentação como sinais de elevado *status* e o enriquecimento rápido como símbolo de sucesso; a indiferença pelos métodos de se alcançar fortuna; a permissividade em relação aos lucros descabidos e o incentivo à especulação financeira; o desmerecimento do trabalho, aviltado

⁴⁰ STÖRING, Hans Joachim. Op. cit., p. 154. CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel. Op. cit., p. 52.

pelos baixos salários; e a afrontosa impunidade dos colarinhos brancos – tudo isto contribuiu para a venalidade no serviço público, em todos os graus de hierarquia, notadamente nos setores ligados à aquisição de bens, à contratação de serviços e ao controle da fiscalização geral”. (Destaque no original).⁴¹

A corrupção decorre de uma série de fatores econômicos, institucionais, políticos, sociais e históricos, e que sua manifestação ocorre não somente na esfera econômica ou política, mas também nas diversas esferas da vida social, e é por isto que não pode ser analisada sob um prisma restritivo.

Deve-se levar em consideração que se trata de um problema complexo com causas variadas e igualmente complexas.⁴² Enquanto questão típica do Estado, está diretamente relacionada ao tipo de democracia que se exerce dentro do mesmo e ao controle realizado nas instituições públicas e sociais. Assim, a corrupção surge devido a uma série de fatores e precisa ser estudada sob um prisma multidisciplinar para ser totalmente compreendida. Levando em consideração estas questões, podem ser listadas como algumas causas gerais da corrupção, defendidas por diversos autores:⁴³

- 1) Desigualdade econômico-social: para alguns estudiosos da seara, a desigualdade econômico-social é uma das principais causas da corrupção, pois estimularia os indivíduos a transgredirem as normas jurídicas de comportamento para buscar transcender suas condições econômicas e sociais;
- 2) Herança cultural: a corrupção estaria fincada em um processo de construção histórica da identidade nacional, sendo herança cultural de uma sociedade em que os valores éticos e morais estivessem desgastados, como seria o caso dos países latino-americanos. Assim, países que tiveram uma herança cultural distinta, como é o caso dos países mais ricos, desenvolveram valores sociais e éticos distintos, o que não teria acontecido com os países latinos;
- 3) Natureza humana: alguns autores defendem que a corrupção seria natural ao ser humano, que já nasceria com a tendência a realizar atos de corrupção;

⁴¹ SARMENTO, George. Op. cit., p. 37.

⁴² NUNES, Antonio Carlos Ozório. Op. cit., p. 19.

⁴³ SARMENTO, George. Op. cit., p. 37 et seq. MONTI, Víctor Manuel. *Corrupción, gobierno y democracia*. Santiago del Estero: UNCa, 1999. p. 82 et seq. BAIGUN, David; RIVAS, Nicolás (Orgs.). *Delincuencia económica y corrupción*. Buenos Aires: Ediar, 2006. p. 120 et seq. *Corrupción y delitos contra la Administración Pública: Especial Referencia a los delitos cometidos em la contratación pública*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009. p. 48.

- 4) Educação: o nível de escolaridade e a qualidade da educação ofertada em uma dada sociedade seriam elementos primordiais para o desenvolvimento dos atos de corrupção, na medida em que quanto maior o tempo de estudo, o nível de escolaridade e a formação profissional, menor seria a ocorrência da corrupção, que teria uma relação do tipo inversamente proporcional com a qualidade da educação de um país;
- 5) Debilidade institucional: a corrupção se desenvolve em Estados que não conseguem desenvolver uma boa gestão pública, tampouco sistemas eficientes de prevenção e repressão a corrupção, ou seja, os Estados não conseguem acabar com os altos índices de impunidade por causa de sua própria ineficiência;
- 6) A lógica do sistema capitalista: a lógica acumulativa do sistema, privilegiadora do sucesso a curto prazo, da riqueza a todo custo, das relações efêmeras e superficiais também é uma das causas da corrupção no mundo. Neste sentido, a corrupção é um subproduto da sociedade de consumo, em que a riqueza é um dos principais símbolos do sucesso. Diga-se: o egocentrismo humano, a falta de espírito coletivo, o incentivo ao individualismo, estimulam as práticas de corrupção no dia-a-dia, e tornam cada vez mais difícil o seu combate.

Sobre estas causas, é preciso realizar algumas ressalvas. Não há um consenso ou aceitação de todas elas como causas reais do surgimento da corrupção. No Brasil, por exemplo, os casos de corrupção mais estrondosos geralmente envolvem grandes autoridades do Estado, agentes públicos que, quase sempre, possuem um alto grau de escolaridade (nível superior completo). Desta forma, não se pode afirmar, categoricamente, que seria a pobreza a principal causa da corrupção no país, ou mesmo a falta de educação, muito embora se reconheça que a desigualdade social e a falta de acesso à educação possam estimular casos de corrupção, como o suborno, por exemplo. Até porque o desenvolvimento de uma tolerância social à corrupção nasce, no Brasil, devido a uma série de antinomias existentes entre as normas morais e as práticas sociais.

Não há que se concordar, igualmente, que a corrupção seja algo imanente ao ser humano, eis que essa concepção naturalista de corrupção desconsidera fatores importantes, como a inserção humana no meio social, as desigualdades econômicas e sociais e a própria natureza do sistema capitalista. Esta visão sobre a corrupção acaba por embasar, como será visto mais à frente, visões que incorporam a corrupção à personalidade do ser humano.

Não há como negar que existe uma forte ligação entre a corrupção e fatores histórico-culturais que podem servir de estímulo à continuidade dos mais diversos tipos de corrupção. Os conflitos sociais, as desigualdades de classe e os privilégios concedidos às castas superiores aumentam as disputas dentro do campo de poder do Estado, quando a corrupção se torna instrumento para equalizar as desigualdades dentro do espaço social. Mas a corrupção não pode ser estudada somente por este prisma, porque isto, além de gerar uma visão negativa sobre a sociedade⁴⁴, desencadeia a naturalização do fenômeno da corrupção.

Voltando-se ao quadro geral das causas da corrupção, reconhece-se, também, que a debilidade institucional, que se revela na ineficiência, na má gestão e aplicação dos recursos públicos, na falta de habilidade no exercício do cargo, de fato, podem estimular à corrupção dentro de um país. No entanto, é preciso que esta causa da corrupção seja analisada dentro do quadro conjuntural de cada nação, pois, dificilmente, será a única a ensejar o aparecimento da corrupção dentro da Administração Pública.

Um outro ponto de vista precisa ser observado neste sentido. Para Cuenca, pesquisador da *Universidad del Rosario*, na Colômbia, a corrupção está ligada a fatores de três ordens: a motivação dos indivíduos (aspecto interno), as circunstâncias que favorecem o abuso de poder (aspecto externo) e as circunstâncias que facilitam o desvio de recurso (aspecto material).⁴⁵

Vários fatores podem levar os indivíduos a cometerem os atos de corrupção dentro da Administração Pública, dentre eles, a tolerância social à corrupção (enraizada tão firmemente em práticas corriqueiras que, muitas vezes, passa despercebida em determinadas situações do cotidiano), a falta de planejamento das carreiras públicas, o abuso dos poderes administrativos, a falta de fiscalização e controle das atividades administrativas, a impunidade (que leva os indivíduos a crerem que “o crime compensa”), dentre outros.

Em grande parte, a corrupção é um fenômeno social e, enquanto tal, permanece profundamente enraizada no sistema de valores do ambiente coletivo dos funcionários públicos. Há um alto índice de tolerância social da corrupção em alguns países, tal como o Brasil, em face de fatores históricos, culturais, econômicos e sociais. Há enorme apego ao ideal de “lealdade às famílias”, bem como ao personalismo dentro do ambiente público, o que infelizmente ainda é uma realidade no cotidiano brasileiro.

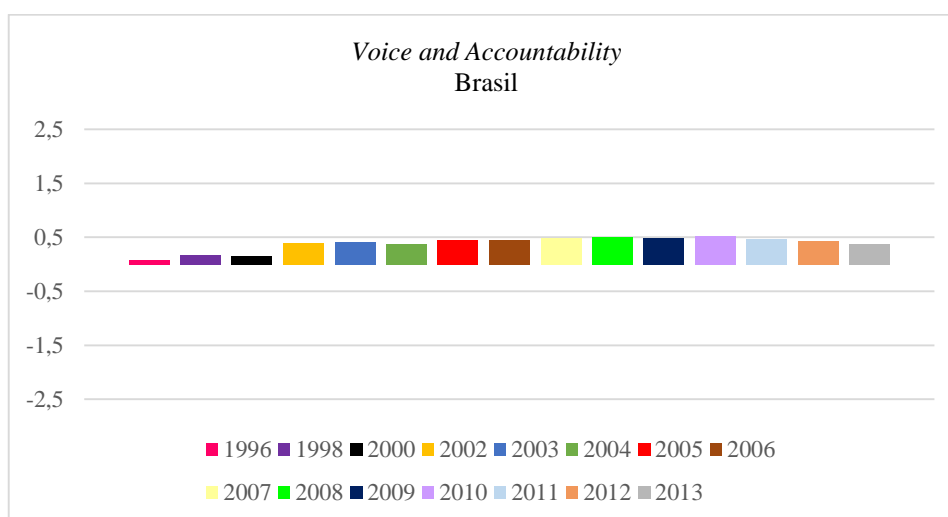
⁴⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 390.

⁴⁵ CUENCA, Carlos Guilherme Castro. Op. cit., p. 48.

Para corroborar esta afirmação, recorre-se ao *Worldwide Governance Indicators* (WGI), índice inaugurado durante a década de 1990 por um grupo de pesquisadores composto por Kaufmann, Kraay, e Mastruzzi em parceria com o Banco Mundial. Os dados foram colhidos durante os anos de 1996 e 2013, através do trabalho de trinta e uma organizações internacionais (entre OIGs e ONGIs), como por exemplo, o Latinobarômetro.

Um dos objetivos do WGI é medir e o combate à corrupção nos países ao longo dos anos, para possibilitar o diagnóstico dos países quanto a estes problemas e verificar a efetividade do combate à corrupção nos países. Veja-se, neste sentido, o gráfico que segue, representativo da participação cidadã na política, nas decisões que são tomadas pelo Estado, no processo de escolha das políticas públicas, no acompanhamento dos governantes eleitos, dentre outros:⁴⁶

GRÁFICO 1: Representação da participação cidadã no Brasil



Fonte: Adaptado de The Worldwide Governance Indicators, 2014.

Nota: dados trabalhados pela autora.

Este gráfico captura as percepções que os próprios cidadãos possuem sobre sua participação na vida política, no acompanhamento dos representantes eleitos e na fiscalização

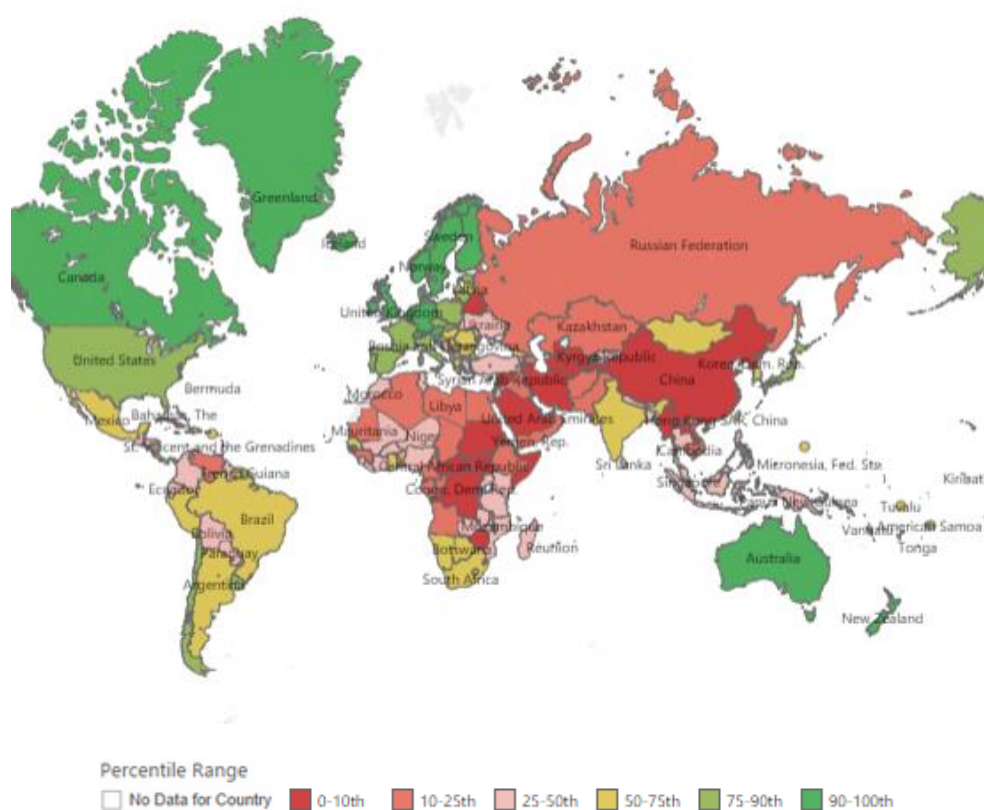
⁴⁶ Este é um dos índices que medem a corrupção e a má-gestão pública. Os outros cinco são: *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*, *Government Effectiveness*, *Regulatory Quality*, *Rule of Law* e *Control of Corruption*. Quanto ao índice *voice and accountability*, afirmam os autores dos dados que eles “*reflects perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media*”. KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. *The Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: 03/03/2015.

da Administração Pública. Ele estima essas percepções em índices que vão entre -2,5 (onde a participação social seria muito ruim) e 2,5 (em que seria muito boa).⁴⁷

A tolerância social se reflete na inação dos cidadãos diante da vida política do Estado. Eles deixam de participar de forma ativa e consciente na tomada de decisão de seus governos, o que afeta negativamente várias áreas da sociedade, bem como o processo de escolha das políticas públicas e a implementação dos direitos fundamentais. Como toda ação governamental possui sua eficácia ligada diretamente ao grau de participação social na política, no Brasil irão persistir altos índices de ineficiência na gestão pública e de corrupção, decorrência direta dos baixos índices de participação social, como ficou claro com o gráfico 1.

Além disto, a avaliação do referido índice entre 1996 e 2013 revela que o país está em um patamar intermediário quanto a participação cidadã entre os demais países do globo, mantendo um determinado padrão de participação cidadã ao longo dos anos. Veja-se⁴⁸:

GRÁFICO 2: Representação da participação cidadã em todo o mundo



Fonte: WGI, 2014.

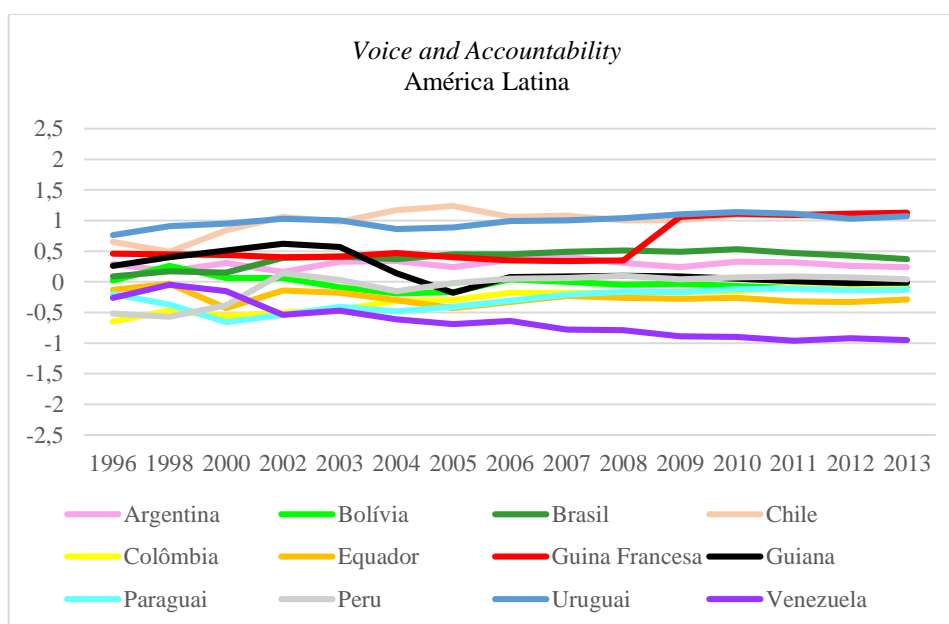
⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

Neste gráfico, os dados referentes ao índice *Voice and Accountability* foram dispostos em um mapa global a fim de possibilitar o estudo comparativo entre os países e continentes. Ao invés de estimar as percepções em índices que vão entre -2,5 e 2,5, os mesmos dados foram estimados em percepções que vão de 0 a 100, em que zero significa a participação social inexistente e 100 a participação social máxima.

Veja-se que o Brasil não está mal colocado em termos globais, mantendo-se em nível intermediário quanto à participação cidadã no governo. Mas é preciso observar que o país ainda possui grandes deficiências em termos de participação cidadã na esfera decisional do Estado e da Administração Pública. O mesmo não pode ser dito dentro do contexto latino-americano: analisando-se o referido índice dentro do quadro regional, observa-se que os países latinos possuem uma taxa de participação intermediária, o que é reflexo de uma série de fatores históricos e políticos em comum. Veja-se mais detalhadamente⁴⁹:

GRÁFICO 3: Representação da participação cidadã na América Latina



Fonte: Adaptado de The Worldwide Governance Indicators, 2014.

Nota: dados trabalhados pela autora.

Enquanto os dados do primeiro gráfico revelam que houve uma pequena melhoria nos últimos anos na participação popular no país, o que deve ser encarado de forma positiva, pois demonstra que as novas diretrizes internacionais (além das nacionais, como se verá no próximo

⁴⁹ Ibid.

capítulo) têm surtido efeitos positivos dentro do novo paradigma estrutural do Estado, os dados do terceiro gráfico revelam que a situação do Brasil é reflexo da situação regional. É importante realizar tal comparativo, pois o Brasil possui um contexto histórico evolutivo bastante semelhante ao dos países latinos, tanto no sentido colonizatório, quanto cultural e normativo. Então, sob este prisma, e levando-se em consideração as dificuldades históricas vivenciadas no país e no contexto regional, o Brasil tem melhorado em termos de participação social, mas mesmo assim ainda precisa evoluir muito, o que pode igualmente ser afirmado sobre a América Latina.

A ausência de um sentimento de coletivismo pode impulsionar a tolerância social à corrupção, o que é expresso através da repetição, ao longo do tempo, de práticas egocentristas, privilégios injustos que são dados a determinados grupos ou classes sociais, acompanhados de uma profunda anomia da sociedade diante dos casos de corrupção.⁵⁰

O controle da corrupção deixa de ser efetivo na medida em que a corrupção deixa de ser repelida ou mesmo enxergada como uma atividade maléfica, sendo incorporada às práticas sociais cotidianas. Dentro da Administração Pública esta situação é ainda pior. Em muitos casos, os servidores públicos, quando se deparam com uma atitude corrupta de um colega ou funcionário nada fazem, quer seja por receio de represália, quer seja porque a prática de corrupção já foi arraigada ao cotidiano dos órgãos públicos.⁵¹

Para explicar a tolerância social à corrupção, Cuenca utiliza duas teorias. A primeira é a “teoria da associação diferencial”, através do qual se compreende que uma conduta ilegal, porém reiteradamente repetida, precisa ser compreendida a partir dos posicionamentos favoráveis ou desfavoráveis dentro da sociedade. Isto significa que no caso de fortes valores patriarcais dentro do quadro social habitual, características de “amiguismo”, “lealdades eleitorais”, “ganância de dinheiro fácil através de privilégios injustos”, serão naturalmente reproduzidas no ambiente institucional do Estado, sendo mais difícil de extirpá-las. Doutra face, se o ambiente social estiver fincado na consciência coletiva, em um determinado padrão de coletivismo e coesão social, naturalmente a honestidade e eficiência na gestão pública irão prevalecer, deixando, desta forma, que o interesse público se concretize através da atuação dos agentes públicos.⁵²

⁵⁰ CUENCA, Carlos Guilherme Castro. Op. cit., p. 48 et seq.

⁵¹ A leitura dos dados da inédita pesquisa organizada na UFMG, em 2010, permite as conclusões acima delineadas, pelo menos em relação ao Brasil. UFMG. **Relatório de pesquisa:** projeto corrupção, democracia e interesse público. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol10/artigo7vol10-2.pdf>>. Acesso em: 12/12/2014.

⁵² CUENCA, Carlos Guilherme Castro. Op. cit., p. 49.

A segunda teoria é a das “redes sociais”, que afirma que os indivíduos podem ingressar nas atividades de corrupção de forma isolada, não necessariamente influenciados pelo contexto social, e mesmo assim desenvolver “redes sociais corruptas” extensas e complexas. Esta teoria serve para justificar, por exemplo, a tolerância à corrupção que passa a ocorrer em ambientes institucionais que não refletem os valores sociais (ou seja, em contextos onde a corrupção é totalmente repudiada).⁵³

Por outro lado, outro fator de estímulo às práticas de corrupção é a forma de organização/estruturação das carreiras públicas ou de Estado. Deve-se ter em mente que o bom exercício destas funções é primordial no desenvolvimento dos deveres da Administração Pública, e à efetivação dos direitos fundamentais.⁵⁴

Uma série de outros fatores podem estimular o desenvolvimento de atos de corrupção no espaço institucional, tal como os baixos salários, pouca ou nenhuma valorização das carreiras públicas, precarização das condições do ambiente de trabalho, ausência de punições adequadas para os casos de corrupção, de ineficiência, dentre outros. Especificamente sobre isto, é preciso destacar que nada é tão desencorajador a um agente público, um cidadão ou uma empresa do que descobrir que a corrupção não somente é tolerada, mas que indivíduos triunfaram graças à prática de atos corruptos. Maiaral, sobre isto, afirma que a pior mensagem que o Estado passa aos seus cidadãos é a impunidade, donde os indivíduos corruptos são premiados por suas ações em desfavor da coletividade.⁵⁵

Além disto, o financiamento irregular de campanhas e partidos políticos é outro estímulo ao desenvolvimento da corrupção na Administração. Como bem destaca Cuenca, os interesses financeiros por trás das campanhas estimulam a corrupção entre os agentes públicos, uma vez que estes passam a tomar decisões parciais em prol dos interesses de grupos econômicos e não em favor da concretização dos interesses sociais.⁵⁶

Mas a motivação dos agentes públicos e indivíduos não é, por si só, a única forma pelo qual os atos de corrupção se desenvolvem dentro do espaço público. Na verdade, eles não aconteceriam se houvesse um sistema de controle preventivo efetivo, pois as atuações administrativas necessárias à consumação do ato de corrupção requerem que o ordenamento

⁵³ Ibid.

⁵⁴ FREITAS, Juarez. **O Direito Fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 134.

⁵⁵ MAIARAL, Héctor A. *Las raíces legales de la corrupción: o de como el derecho público fomenta la corrupción em lugar de combatirla*. Argentina: RAP S.A., 2007. p. 92. Cf. CUENCA, Carlos Guillermo Castro. Op. cit., p. 50.

⁵⁶ Ibid., p. 50 et seq.

jurídico favoreça determinadas condutas ou situações que servem de estímulo ao ato de corrupção.

Outro fator é o excesso de atribuições incorporadas pela Administração Pública, que pode estimular o aumento dos casos de corrupção.⁵⁷ Além disto, com a implementação das reformas estruturais nos Estados, impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI na década de 1990, houve uma onda de privatizações dentro do Estado, o que mais uma vez serviu de estímulo da corrupção nos contratos públicos.

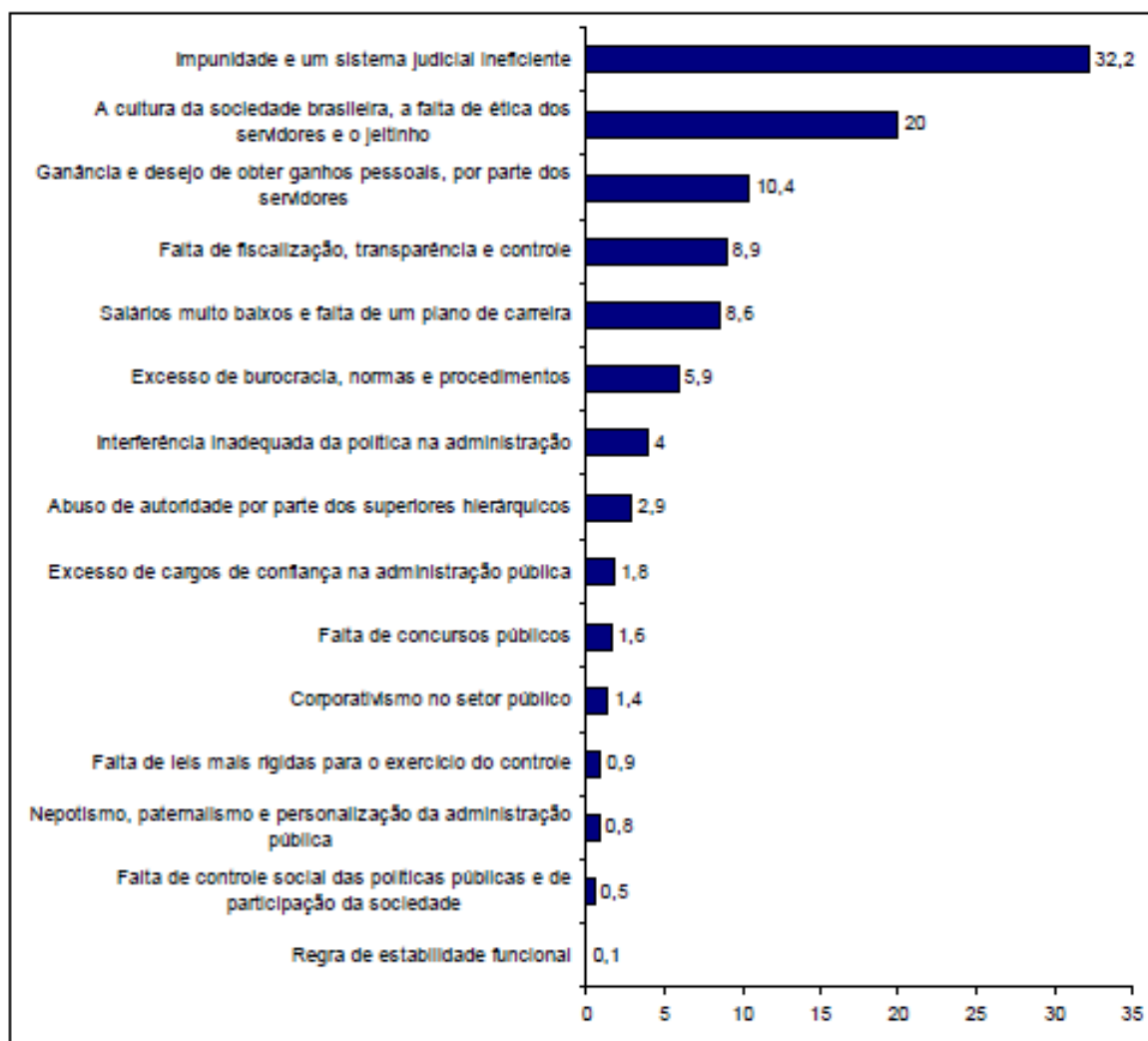
Ainda há uma última circunstância que favorece o desenvolvimento da corrupção no Estado, de acordo com Cuenca, que é a ausência de mecanismos de controle e sanção dos governantes, o que é agravado pela resistência desenvolvida pelos Estados em admitir controles externos que afetem de alguma forma a sua soberania.⁵⁸

Muito embora alguns Estados, como o Brasil, possuam um sistema de controle interno e externo dos atos emanados da Administração Pública, ainda assim os casos de corrupção são uma realidade no cotidiano das instituições públicas. As normas de combate à corrupção não possuem plena efetividade. Em parte, isto ocorre porque estes mecanismos de controle não são totalmente eficazes, deixando de sancionar vários indivíduos e de fiscalizar a atuação dos agentes públicos, o que acaba servindo como estímulo interno à reiteração das práticas corruptas e à má gestão pública. Neste sentido há uma pesquisa realizada em 2010 que afirma que um dos principais fatores que contribuem para a corrupção no Brasil é a impunidade. Veja-se:⁵⁹

⁵⁷ Ibid., p. 56 et seq. Neste sentido, assim como as privatizações estimulam a corrupção, se realizadas da forma correta, podem evitar atos de corrupção, como defendem autores como Rose-Ackerman. Outra observação precisa ser feita: muito embora esta questão tenha sido debatida com exaustividade no próximo capítulo, cumpre mencionar que o problema da corrupção e do grau de intervenção do Estado não é uma questão linear, pois em alguns dos países menos corruptos do mundo (tal como Canadá, Dinamarca, Finlândia, etc.) há um alto grau de intervenção estatal nos vários setores da sociedade. ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. Madri: Siglo XXI, 2001. p. 12.

⁵⁸ CUENCA, Carlos Guilherme Castro. Op. cit., p. 50.

⁵⁹ UFMG. Op. cit. Esta pesquisa foi do tipo “survey”, organizada por Filgueiras e outros professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, com 335 entrevistados, todos conselheiros nacionais de políticas públicas.

GRÁFICO 4: Principais fatores que contribuem para a corrupção (%)

Fonte: UFMG, 2010, p. 68.

De acordo com esta pesquisa, organizada por Filgueiras e outros cientistas políticos da UFMG, a impunidade é a principal causa da corrupção na Administração Pública brasileira, seguida da cultura brasileira, que gera a tolerância social à corrupção. Esta impunidade se manifesta, principalmente, quanto ao controle interno da Administração. Assim, “os servidores reproduzem uma cultura política atávica, que atribui a corrupção à dimensão da sociedade em geral, delegando ao Poder Judiciário a capacidade para resolver o problema da corrupção no Brasil”,⁶⁰ uma vez que os “controles internos são frágeis”.⁶¹ Percebe-se, com isto, que o Brasil ainda possui grandes desafios a serem superados a fim de tornar o combate à corrupção efetivo.

⁶⁰ Ibid., p. 68.

⁶¹ Ibid.

Por isto, é preciso superar os vários projetos de interpretação da corrupção no Brasil que partem de análises parcialistas e dicotômicas.

Desta forma, adota-se neste trabalho a concepção de que a corrupção é um fenômeno com múltiplas causas, sendo essencialmente um problema de Estado. Além disto, no caso da corrupção que se desenvolve dentro da Administração Pública, é preciso observar uma série de causas específicas que estimulam o seu surgimento.

As variadas causas da corrupção terão, como consequência, o desenvolvimento da tolerância social à corrupção em espaços como o brasileiro. Várias distorções vão surgir a partir deste problema, gerando uma série de efeitos de natureza social. Atinge-se, sobremaneira, a concretização da cidadania, afetando a realização de direitos dos cidadãos pelo Estado e a eficácia da ação coletiva. Além disto, a corrupção vai gerar efeitos diretos na construção da democracia participativa, que deixa de possuir efetividade dentro do contexto social quando a sociedade deixa de participar ativamente da tomada de decisões dentro do Estado.

Uma série de estudos têm sido realizados, todos os anos, sobre os impactos socioeconômicos da corrupção em todo o mundo. De acordo com o Parlamento Europeu, a corrupção perpetua e agrava o estado de desigualdade, injustiça e discriminação social. Além disto, ela fere o gozo equitativo dos direitos humanos em âmbito civil, político, econômico, e cultural nos países, reverberando repercussões negativas no meio social. Ela afeta, principalmente, as sociedades menos desenvolvidas, onde o acesso a uma série de direitos fundamentais (como a participação política, os serviços públicos, a justiça, a segurança, a terra, ao emprego, a educação, a saúde e a habitação) é prejudicado por sua existência.⁶²

De acordo com o Banco Mundial, a corrupção representa 5% do PIB do planeta (2,6 bilhões de dólares). Ainda segundo os dados do órgão, a corrupção equivale a 10% dos custos totais da atividade empresarial em escala mundial e corresponde a 25% dos custos dos contratos públicos nos países em desenvolvimento. Um valor estimado entre 20 e 40 milhões de dólares, quase 40% da ajuda pública mundial destinada aos países em desenvolvimento, são desviados dos orçamentos públicos destes mesmos países todos os anos, em face da corrupção. Entre 2000 e 2009, eles perderam 8,44 bilhões de dólares através do desvio de verbas (dez vezes mais do

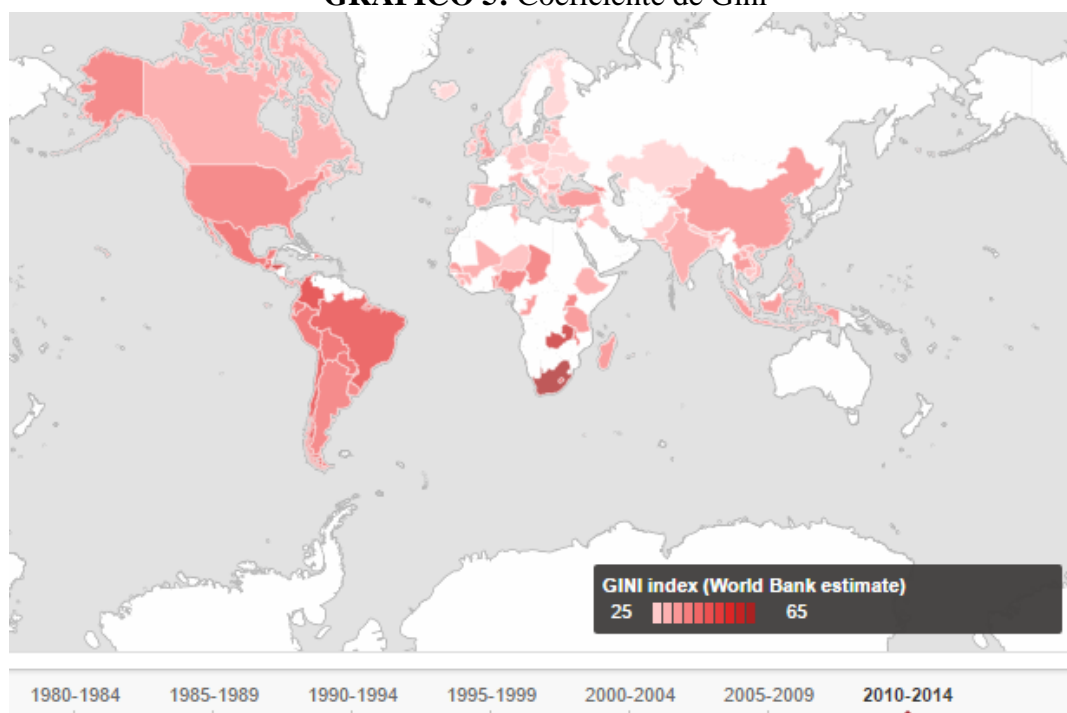
⁶² PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório do Parlamento Europeu sobre a corrupção nos setores público e privado e seu impacto em países terceiros de 19/08/2013.** Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPOR\(...\)](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPOR(...))>. Acesso em: 24/04/2014.

que os países receberam, em média, de ajuda de países externos). Nas últimas décadas, este valor este chegou a 585,9 bilhões de dólares.⁶³

Esses números tomam uma dimensão assustadora quando verificado que os valores desviados por meio da corrupção nos últimos anos alimentariam oitenta vezes a população mundial que vive abaixo da linha da pobreza. Outro dado assustador é que o suborno absorve até 40% do custo total dos projetos destinados ao fornecimento de água potável e saneamento básico em todo o mundo.⁶⁴

Percebe-se claramente que o desenvolvimento econômico e social dos países está atrelado profundamente à corrupção sistêmica e institucionalizada dos próprios Estados. Neste sentido, alguns estudos demonstram que a corrupção possui uma relação do tipo proporcional com a desigualdade de renda de um país – quanto maior a desigualdade, maior a corrupção –, o que é medido pelo coeficiente Gini. De acordo com esse coeficiente, há uma correlação significativa entre a corrupção e a desigualdade de renda nos países. Veja-se.⁶⁵

GRÁFICO 5: Coeficiente de Gini



Fonte: The World Bank, 2015.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ LAMBSDORFF, Johann Graf. *Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?* In: ACKERMAN, Susan Rose (Org.). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 5. WORLD BANK. **GINI index (World Bank estimate)**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries/1W-BR?display=map>>. Acesso em: 20/08/2015.

De acordo com esse gráfico, as maiores desigualdades de renda estão concentradas na América Latina e África. Em patamar intermediário estariam a América do Norte (menos o Canadá), alguns países da Europa e Ásia. Por fim, os países com a melhor distribuição de renda estariam concentrados na Europa, parte da Ásia e em outros países dispersos pelos demais continentes.

Os países com as maiores taxas de desigualdade econômica são os que possuem as maiores taxas de corrupção, ao menos de acordo com a Transparência Internacional e o Banco Mundial. De acordo com Lambsdorff, a produtividade dos recursos de um país é alterada de acordo com nível de corrupção que apresenta. A corrupção atua como entrave ao desenvolvimento do sistema econômico, e a consequência disto é que são afetados negativamente o PIB e a taxa de crescimento da economia. O autor destaca que países com altos níveis de corrupção possuem altas taxas de distorções orçamentárias, em face da necessidade de esconder pagamentos ilícitos, onde uns bens são preferidos aos outros para facilitar o superfaturamento e o desvio de verbas. A qualidade do setor público também é afetada pela corrupção, pois são preferidos empresas e projetos errados (no caso de compras públicas ou transações com particulares) em detrimento da coletividade e em benefício de indivíduos ou grupos econômicos, reduzindo a produtividade e qualidade dos investimentos públicos. Além disso, a corrupção distorce o comércio entre países, pois há um impacto negativo significativo sobre a competitividade das exportações.⁶⁶

Desta forma, há uma rede de efeitos deletérios à economia de um país afetado pela corrupção institucionalizada, como destacam

No aspecto econômico, existem diversas razões pelas quais economia e corrupção estão relacionadas. Primeiro, por reduzir as receitas e aumentar os gastos públicos, a corrupção pode contribuir para a geração de déficits fiscais, que por sua vez, podem ter consequências inflacionárias. Segundo, a existência de corrupção em uma economia pode afugentar (ou desestimular) o investidor privado a realizar novos investimentos, pois a sua existência, além de elevar o custo do investimento, eleva também a incerteza quanto ao seu sucesso, o que acaba afetando negativamente o crescimento do país (Mauro, 1995). Terceiro, de acordo com Al-Marhubi (2000), o governo tem na seigniorage um motivo para criar inflação. A existência de corrupção na coleta de impostos e de evasão fiscal pode motivar o governo a transformar o

⁶⁶ LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., p. 5-7.

imposto inflacionário em mais uma fonte de receita governamental, gerando mais inflação.⁶⁷

Assim, há que se concluir que a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico dos Estados, pois cria obstáculos ao comércio e investimento. Prejudica o desenvolvimento social, pois os atos de corrupção aumentam as desigualdades sociais. Além disso, os atos de corrupção envolvem atos de violação aos direitos humanos, abuso de poder, e fragilização do sistema representativo, o que torna o combate uma necessidade inadiável das nações.

Como se percebe, a corrupção possui efeitos negativos para o Estado, para a economia e para a sociedade. Um dos efeitos mais dramáticos da corrupção é justamente o efeito que ela causa na organização e estruturação da Administração Pública: ela causa um enorme desperdício de recursos, lesando diretamente a eficiência administrativa e a prestação isonômica dos serviços públicos. Portanto, a corrupção gera um prejuízo incalculável em todos os setores da sociedade, uma vez que colabora para a desorganização e desestruturação da máquina administrativa e aumenta o grau de desconfiança do povo no Estado, enfraquecendo todo o aparelho estatal.⁶⁸

2.4 A construção da concepção jurídica da corrupção

Um dos aspectos essenciais da análise da corrupção são os seus aspectos normativos.⁶⁹ Cabe ao Direito prever o conteúdo das normas que disciplinam a moralidade política, como defende Filgueiras. Para o autor, a corrupção pressupõe um marco normativo, o que significa que o seu conceito nasce do conjunto de regras que regulam as práticas sociais. Na sua realização, sempre existirá um agente público genericamente considerado, sujeito a um conjunto de deveres jurídicos institucionais, que não se referem apenas a um órgão ou entidade da Administração, mas ao próprio interesse social. O agente, ao transgredir estes deveres, auferirá algum tipo de benefício por meio de seu cargo público. Assim, a corrupção pode ser

⁶⁷ CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald Otto. **O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil**: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>>. Acesso em: 22/04/2014.

⁶⁸ NUNES, Antonio Carlos Ozório. Op. cit., p. 19.

⁶⁹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 398.

definida como uma espécie de comportamento que se desvia dos padrões normativamente impostos pelo Estado aos agentes públicos, que ocorre quando o agente deixa de praticar seus deveres normais com o objetivo de obter algum ganho patrimonial indevido ou uma mudança de *status* social. Alguns exemplos de corrupção podem ser dados neste sentido: o suborno é uma espécie de corrupção em que uma recompensa, oferecida ou mesmo requerida pelo corruptor, é dada para alterar o julgamento de uma pessoa que está em posição de confiança; o nepotismo é um tipo de corrupção em que um agente público emprega indivíduos para trabalhar na Administração por meio de critérios familiares ou pessoais, e não de mérito; dentre outros.⁷⁰

Sob a perspectiva jurídica, a corrupção é conceituada como um fenômeno que envolve a transgressão a uma série de regras, princípios e valores éticos que regem o Estado e a Administração Pública. Sobre isto, Bobbio afirma que “assim se designa 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”.⁷¹ Assim, a corrupção envolve uma enorme quantidade de atos, tal como a trapaça, o peculato, o nepotismo, a fraude, a falsificação, o suborno, etc.⁷²

No mesmo sentido, Gardiner entende que é preciso conceituar a corrupção a partir das leis e atos oficiais das nações, pois ela afeta fundamentalmente o patrimônio público, que é regulamentado por uma série de normas previstas no Estado Democrático de Direito. A melhor compreensão da corrupção está vinculada ao conhecimento das normas repressivas no ordenamento jurídico, até porque só existe este ilícito se ele estiver previsto em alguma norma jurídica.⁷³

⁷⁰ FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Op. cit., p. 21. Cf. VALDÉS, Ernesto Garzón. *Acerca del concepto de “corrupción”*. **Revista Claves de la Razón Práctica**. Madri, ES, n. 56, oct. 1995. p. 2. NYE, J. S. *Corruption and Politicial Development: A Cost Benefit Analysis*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. 3.ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002. p. 284.

⁷¹ BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política – Volume 1**. 11. ed. Tradução: VARRIALE, C. *et al.* Brasília: UNB, 1998. p. 290.

⁷² BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, n. 30, v. 1, p. 64-77, jan./fev. de 1996. p. 65.

⁷³ Além da conceituação da corrupção a partir dos ordenamentos jurídicos, há outras formas de se conceituar a corrupção sob o prisma das ciências sociais. Sob o prisma do interesse público, todo ato realizado por agente público contrário a finalidade pública deveria ser conceituado como corrupção, e isto engloba às decisões políticas dissociadas da busca pela finalidade pública, pelo bem comum. A corrupção sob o enfoque da opinião pública é conceituada a partir das atitudes e concepções expressas pela opinião pública, o que significa dizer que seu conceito dependerá diretamente da moral social vigente em dado Estado. HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002. p. 7-8. LEFF, Nathanel H. *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*. In HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). Op. cit., p. 307. BREI, Zani Andrade. Op. cit., p. 65. GARDINER, John. “*Defining corruption*”. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). Op. cit., p. 25. FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Op. cit., p. 21.

Seguindo esta linha de pensamento, Cuenca preleciona que a corrupção pública pode ser reconhecida a partir de três elementos:

Un elemento subjetivo o interno, que afecta directamente la formación de la voluntad de la administración y que está constituido por la motivación del sujeto a realizar el acto corrupto. Implica a intención de vulnerar el interés público, pues prevalecen intereses particulares sobre la objetividad de la administración.

Un elemento adjetivo, según el cual es necesaria la intervención de un funcionario público que abuse de su cargo, bien sea profiriendo un acto administrativo ilegal, omitiendo proferirlo o realizando cualquier otra actuación administrativa. De este modo, la corrupción debe constituir una actividad ilícita, pues para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia, aunque no siempre entrañe una antijuridicidad penal.

Un aspecto material, según el cual los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener beneficios de un beneficio indebido (directo o indirecto), sin que sea necesario que constituyan una ganancia de carácter económico, pues puede ser políticos, profesionales o sexuales.⁷⁴

Através da análise geral das leis e regulamentações que regem os Estados, percebe-se que a corrupção será todo exercício impróprio e egoísta dos poderes decorrentes dos cargos públicos em desacordo com as normas jurídicas previstas no sistema.⁷⁵ É importante destacar que, sob este prisma, ela não é um fenômeno protagonizado somente por funcionários públicos. Trata-se de um “empreendimento complexo”, que é constituído de empresários, políticos e agentes públicos, que se utilizam da máquina governativa para suprir os interesses de um grupo restrito.⁷⁶

Sob outro ponto de vista, Martín compreende que a dimensão central do fenômeno, sob o prisma normativo, repousa na “captura do Estado”. A corrupção administrativa envolve o suborno que ocorre entre funcionários públicos e empresas (em prol das melhores condições negociais e vantagens econômicas), pressupondo a transgressão das normas, leis e regulamentos do Estado. A “captura do Estado” se configura quando os grupos poderosos utilizam sua

⁷⁴ CUENCA, Carlos Guillermo Castro. Op. cit., p. 31.

⁷⁵ MYRDAL, Gunnar. *Corruption as a Hindrance to modernization in South Asia*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. Op. cit., p. 265.

⁷⁶ Como bem destaca Cuenca, “la corrupción en la administración pública há dejado de ser un fenómeno protagonizado únicamente por los funcionarios públicos, para convertirse en una compleja empresa constituida por algunos empresarios y políticos, en la cual, como en todo contrato de sociedades, los “socios capitalistas” financian las campañas políticas para recoger los dividendos representados en sobre costos de los contratos públicos, que los funcionarios, como “socios industriales”, entregan a través de concesiones, subcontrataciones, revisiones de precios o adjudicaciones, a través de actuaciones administrativas con apariencia de total legalidad.”. Ibid., p. 20.

influência na “formulação das regras básicas do jogo”, ou seja, na construção das leis, decretos, resoluções, regramentos e até da própria Constituição, com o objetivo de atingir seus próprios interesses em detrimento do bem comum. Diferencia-se esta modalidade do *lobby*, atividade que em si mesma é amplamente aceita em grande parte dos países. Nos países em que a atividade está regulamentada, ela terá legitimidade sempre que for realizada de maneira transparente e quando todas as partes que forem afetadas pela norma resultante neste “processo de influência” que se desenrola no Poder Legislativo puderem participar da sua produção (tanto a sociedade como grupos sociais específicos). Nas palavras do autor, “*las personas naturales, así como las empresas, en tanto personas jurídicas, tienen el derecho de promover y defender sus intereses, incluso en el proceso legislativo*”.⁷⁷

O fenômeno da captura do Estado só se configura quando os grupos econômicos utilizam dos mais variados meios de influência ilicitamente, para atingir suas próprias finalidades em detrimento da coletividade.⁷⁸ Para melhor inteligência da noção, confira-se o exemplo que segue:

*Por ejemplo, las empresas que se beneficiaron en Estados Unidos con el rescate financiero y que recibieron miles de millones de dólares de transferencias (AIG, Citigroup, JPMorgan Chase, Merrill Lynch, Bank of America, Goldman Sachs, entre otras) con recursos del fisco - es decir, con dinero de los contribuyentes - ocupan los primeros lugares en el ranking de empresas que más gastan en actividades de cabildeo. De hecho, parece existir una correlación positiva entre la magnitud gastada y los montos de las transferencias recibidas. Las empresas y, en particular, las entidades financieras invierten mucho dinero en tratar de influir en los congresistas con el fin de que sus decisiones favorezcan sus intereses. Sin embargo, en otros países, deben reportar estos gastos y publicar las cifras.*⁷⁹

Os indivíduos corruptos ferem uma série de normas jurídicas, sobretudo as normas de solidariedade social que são a base do desenvolvimento humano. Trata-se de uma grave ofensa ao Estado, pois impede que uma coletividade inteira goze com qualidade dos serviços públicos essenciais ao desenvolvimento social. A corrupção já nasce violadora de uma série de direitos fundamentais inerentes a todos, como o direito à vida, a subsistência digna, à administração pública proba e eficiente, e, além de tudo, fere os objetivos primordiais dos Estados. Nossa

⁷⁷ MARTÍN, José Távara. *Economía de la corrupción*. In GARCÍA, Henry Pease; TORRIANI, Giofianni (Ed.). *La lucha anticorrupción como política del Estado: V Seminario de Reforma del Estado*. Peru: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012. p. 79.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 81.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 80.

Constituição Federal prevê em seu texto, por exemplo, que são objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), mas estes são feridos frontalmente diante dos atos de corrupção.

Ainda sobre os aspectos gerais da corrupção, é importante destacar que sob o viés jurídico a corrupção pode ocorrer em dois âmbitos distintos: ao nível da microcorrupção e da macrocorrupção.

No primeiro tipo, a corrupção pode ser identificada através da prática de atos de pequena complexidade, ou seja, aqueles que são descobertos com mais facilidade, por meio de perícias contábeis e inquéritos administrativos. Aqui entram os casos de corrupção que envolvem a utilização indevida do patrimônio público, como a utilização de veículos oficiais, má conservação dos bens públicos, peculato, recebimento de propinas, etc. Nas palavras de Sarmento: “essas condutas quase sempre estão previstas em ‘tipos’ legais passíveis de sanções cíveis, penais e administrativas. Nada que o direito interno não possa resolver”.⁸⁰

Nunes também reconhece a existência da microcorrupção, mas a chama de *petty corruption*, em referência à doutrina francesa. Em suas palavras, trata-se daquele tipo de corrupção que envolve “rotinas burocráticas, com funcionários de escalões mais baixos, como, por exemplo, o pagamento de propina a um guarda de trânsito na esquina ou para obter uma licença”.⁸¹

Por outro lado, a ideia de macrocorrupção remete a um tipo de corrupção de maior abrangência, que envolve o desvio de somas bastante altas: a criminalidade financeira. Esta espécie de corrupção se desenvolve a partir de sistemas de governos, de empresas transnacionais e de organizações mafiosas que, de forma organizada, realizam uma verdadeira pilhagem do patrimônio público.⁸²

Da mesma maneira, Nunes reconhece a macrocorrupção, chamando-a de *grand corruption*, que seria, justamente, “aquela ligada a grandes desvios financeiros dos cofres públicos”, que envolve “milionários contratos com o poder público, grandes concessões de serviços públicos e privatizações de empresas públicas e se dá com a colusão entre grandes empresas ou empresários e políticos ou funcionários do alto escalão de um país”.⁸³

⁸⁰ SARMENTO, George. Op. cit., p. 34.

⁸¹ NUNES, Antonio Carlos Ozório. Op. cit., p. 18.

⁸² SARMENTO, George. Op. cit., p. 35.

⁸³ NUNES, Antonio Carlos Ozório. Op. cit.

Frise-se que dentro da macrocorrupção ingressam os crimes financeiros, que causam enormes prejuízos ao Estado e à sociedade. Para se ter uma ideia, a corrupção do “colarinho branco” foi responsável pelo “estouro financeiro” de 2008, crise vivenciada por alguns países capitalistas. Neste sentido, há uma pesquisa organizada pela *London School of Economics* que afirma que a evasão fiscal nos países desenvolvidos é 25 vezes maior do que o total de fluxos ilícitos decorrentes da microcorrupção que abandonam os países em desenvolvimento todos os anos. E, realmente, a macrocorrupção possui um impacto muito maior em termos sistêmicos e estruturais do que a microcorrupção. Observe-se que, apenas em 2013, cerca de um trilhão de dólares fugiram dos países em desenvolvimento por meio de práticas conhecidas da criminalidade financeira, como o “refaturamento” ou o “preço de transferência”.⁸⁴ De igual maneira compreende Sarmiento, para quem:

Estima-se que a criminalidade financeira movimente, em escala mundial, cerca de um trilhão de dólares anuais. Desse total, são lavados pelas instituições bancárias e intermediários (advogados, contadores, leiloeiros e consultores) cerca de 350 bilhões de dólares por dia. 100 bilhões de dólares provêm diretamente de atos de improbidade administrativa.⁸⁵

Trata-se, sem dúvida, de um dos maiores problemas do Estado na contemporaneidade. Esta forma de criminalidade é mais difícil de ser combatida, pois envolve uma complexa rede de agentes e grupos econômicos que se utilizam dos órgãos administrativos para auferir benefícios. As ações destes grupos são feitas à sorrelfa, longe dos olhos daqueles que poderiam impedir tais ações. Além disto, neste tipo de criminalidade é prática corriqueira a transferência de valores para paraísos fiscais, o que dificulta ainda mais sua repressão.

⁸⁴ A primeira é uma prática em que empresas falsificam documentos para fazer com que seus lucros apareçam nos paraísos fiscais sem que seja necessário pagar o imposto devido, a segunda é uma prática em que as transnacionais comercializam seus produtos nas suas subsidiárias nos países em que estão instaladas, com o objetivo de pagar o imposto onde ele é cobrado mais barato. Este tipo de prática envolve o desvio de cerca de um trilhão de dólares anuais. JUSTO, Marcelo. Sonegação dos países ricos é 25 vezes maior que a corrupção nos países pobres. **Brasil de Fato** (Jornal), de 06 a 12 de março de 2014, p. 14.

⁸⁵ SARMENTO, George. Op. cit., p. 35.

2.5 A necessidade de estudar a corrupção sob o viés multidisciplinar

Os elementos e conceitos da corrupção analisados neste capítulo permitem a formação de uma noção prévia acerca do fenômeno da corrupção. Percebe-se que se trata de um problema social típico da própria humanidade, que possui grande complexidade e múltiplas causas. Por isto, precisa ser analisado através de um olhar não somente jurídico, mas, e principalmente, multidisciplinar. Além disto, seus efeitos são devastadores ao ambiente social, à economia, à política e democracia de qualquer nação, motivo que eleva o seu combate às prioridades dos Estados contemporâneos, como é o caso do Brasil.

A extensão e intensidade deste fenômeno vai variar em cada sociedade e a depender de uma série de fatores históricos, culturais, políticos e jurídicos, institucionalizando-se em contextos propícios às práticas corruptas. De maneira geral, a compreensão do problema da corrupção em cada país vai passar, obrigatoriamente, pela análise de tais elementos. Por isto, para analisar este fenômeno no Brasil, no capítulo seguinte é realizada uma análise histórico-sociológica do problema da corrupção no contexto brasileiro, avaliando-se os vários fatores que permitiram a formação de um quadro geral de tolerância social à corrupção no Brasil.

3 ANÁLISE HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

A fim de demonstrar a necessidade de tratar a moralidade administrativa como um direito fundamental social, neste capítulo serão analisadas algumas questões basilares, que envolvem um olhar histórico-sociológico para o problema da corrupção e da imoralidade. Ingressar-se-á no plano da moral social para, a partir dela, demonstrar que existe a necessidade pulsante de incorporar a moralidade ao quadro de direitos fundamentais.

No ambiente social prevalece uma forma de *habitus* cultural que leva a sociedade, genericamente considerada, a tolerar a corrupção, ainda que isto ocorra em detrimento do bem jurídico da moralidade administrativa, direito extremamente caro ao desenvolvimento das instituições públicas e da própria sociedade.

Para avaliar esta questão serão trabalhados os fatores históricos que ajudaram a construir o *habitus* brasileiro. Por fim, e sem desprezar tais fatores históricos, será analisada uma nova dimensão do problema apresentada por Fernando Filgueiras, cientista político brasileiro, a partir do reconhecimento da existência de uma série de antinomias entre as normas morais juridicizadas e as práticas sociais.

Mesmo existindo a previsão no texto constitucional da necessidade de pautar a atuação pública pela moralidade e uma série de outros princípios, e mesmo existindo uma série de normas infraconstitucionais no âmbito cível e penal protetivas da moralidade, ainda é preciso dar vida à moralidade administrativa na prática social. Esta é, de fato, uma questão que precisa ser analisada dentro e fora do âmbito jurídico, pois somente a partir da compreensão das antinomias presentes entre as regras jurídicas e as práticas sociais é possível encarar a moralidade como um direito fundamental e, além disto, traçar uma nova estratégia para o combate à corrupção no Brasil.

3.1 O senso comum sobre a corrupção no Brasil: alguns levantamentos históricos

Existe uma espécie de senso comum no Brasil quando se pensa em análise da corrupção. Ao mesmo tempo em que teorias se desenvolvem a partir de 1950 nos EUA para explicar o

fenômeno da corrupção, como outrora destacado, outras linhas de análise muito próprias da nação brasileira vão se consolidar como forma de leitura e diagnóstico do problema no país.

De forma bastante resumida, é possível dizer que as análises realizadas no Brasil têm como pano de fundo o desenvolvimento social, político e institucional brasileiro ao longo dos anos. Parte-se de uma análise da própria história do país para tentar entender e, em algumas hipóteses, justificar a corrupção.

Assim, de um lado existem autores que defendem que a corrupção no Brasil estaria ligada a uma forma de desenvolvimento político dissociada dos processos revolucionários ocorridos na Europa nos Séculos XVII e XVIII. Outros compreendem que a corrupção estaria relacionada com um tipo de colonização específica, de caráter exploratório, baseado em uma administração patrimonialista.

Enfim, de maneira breve, estas “visões” sobre o desenvolvimento da corrupção no Brasil serão expostas a seguir com o objetivo de compreender os fatores históricos que contribuíram para a formação de uma espécie de *habitus* cultural do povo brasileiro. Ingressar-se-á em uma breve análise histórica, com o único objetivo de compreender alguns dos fatores que podem ter contribuído para o desenvolvimento de uma forma de “tolerância geral” à corrupção na contemporaneidade, para, em seguida, analisar a corrupção na contemporaneidade sob o viés das antinomias entre as normas morais e as práticas sociais, posição adotada neste trabalho.

3.1.1 As revoluções burguesas e a consolidação da burocracia legal-racional

As revoluções burguesas influenciaram o surgimento de um novo modelo que se consolidou por todo o mundo: o Liberalismo. Este processo foi desencadeado por dois Estados, principalmente: a França e a Grã-Bretanha, o que ocorre inicialmente na Europa e depois influencia todo o mundo. Mas, de todas as mudanças, como destaca Hobsbawm, “a mais notável consequência para a história mundial foi estabelecer um domínio do globo por uns poucos regimes ocidentais”, algo “sem paralelo na história”. Esta é a própria história do embate de forças que, cem anos mais tarde, terminaria com a publicação do Manifesto Comunista⁸⁶.

⁸⁶ HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções: 1789-1848**. 33. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014. p. 20-21. Observe-se que foi a colonização da América o “chute inaugural” das revoluções ora comentadas, que

Mas, em termos de estrutura estatal, durante os séculos XVI e XVII (período das monarquias absolutas) o Estado era autoritário e patrimonial, “refém de sua Corte a ponto de ser toda a estrutura estatal voltada ao atendimento das exigências do senhor absoluto – o rei”.⁸⁷ Neste tipo de Estado, não havia separação entre o patrimônio público e o privado, ao contrário: o patrimônio privado estava à disposição dos interesses do monarca, pois ele era tido como uma propriedade real. Esses bens eram utilizados em benefício dos interesses do soberano, ainda que em detrimento da população,⁸⁸ que vivia em situação de extrema miséria e pobreza. Neste sentido, o preâmbulo da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, coloca a corrupção como consequência do desrespeito, esquecimento e desprezo que os representantes do povo apresentam diante dos direitos humanos pertencentes à coletividade.⁸⁹

No Estado absolutista ainda não é possível falar em um padrão de moralidade dentro do Estado e Administração Pública, muito menos em um padrão mínimo de eficiência estatal, ainda mais porque os cidadãos mal possuíam garantias individuais. O Direito, neste momento, ainda era rodeado de incertezas, uma vez que o monarca possuía ampla liberdade decisional e o “aparelho de Estado”, disponível à época, estava voltado para a satisfação de seus próprios interesses. Desta maneira, o soberano possuía prerrogativas alargadas baseadas no poder discricionário. Em nome do “interesse público”, muitas decisões eram tomadas em detrimento da sociedade geral e em benefício da casta dos privilegiados que estavam ao lado do monarca, que exercia controle total sobre a sociedade. E a lei não significa sequer uma limitação ao poderio ilimitado do monarca, tanto que o poder executivo poderia lesar os direitos dos

verdadeiramente montaram o “palco” para o desenvolvimento da filosofia liberal-burguesa de Locke e Smith. Assim, “o que alimentou o impulso revolucionário na Europa não foi a Revolução Americana, e sim a existência de condições sociais na América que lá tinham se implantado e eram bastante conhecidas na Europa muito antes da Declaração de Independência”. Inicialmente, tratava-se de um movimento que almejava a libertação dos regimes absolutistas, uma “rebelião dos pobres, da parcela escrava da humanidade”, como destaca Arendt, mas que, com o tempo, mostrou-se instrumento para a dominação burguesa do capital econômico e social. ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 24 et seq.

⁸⁷ BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional: teoria geral & critérios de elegibilidade aos benefícios previdenciários à luz das reformas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 27.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ De acordo com o preâmbulo da Declaração de Direitos de 1789, “Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral”. USP. **Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 12/09/2015.

indivíduos a qualquer momento, ou mesmo dispensá-los do cumprimento de deveres sociais. A máquina administrativa só era “eficiente”, nestes termos, quando buscava satisfazer os interesses do pequeno grupo que comandava o Estado.⁹⁰

O tipo de estrutura patrimonial era baseado em relações estritamente pessoais e não no dever de servir a uma finalidade pública superior. Por isso, as normas administrativas se baseiam, majoritariamente, na tradição, e será a submissão pessoal ao senhor – que dita todas as normas – que vai garantir a legitimidade da ação estatal. A relação que se estabelece na Administração Pública é entre o súdito e o funcionário público ou o soberano, e não com o próprio Estado. Por isso, sua marca será a concessão de privilégios individuais e a concessão de graças ao bel prazer dos detentores do poder estatal. Trata-se, em resumo, de um “Estado de Polícia, caracterizado por um sistema discricionário na sua globalidade, liberto das amarras da legalidade e pautado por uma pretensa busca daquilo que o príncipe considerasse interesse público”⁹¹. Conforme Weber nos esclarece, “a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor”.⁹²

Ao final século XVIII, com as Revoluções Burguesas, o Estado liberal tem início, e junto dele o império da lei (o Estado de Direito), e a administração pública burocrática. O surgimento deste modelo de organização das instituições públicas está ligado ao aparecimento do capitalismo. Para os liberais, o Estado deve se limitar a garantir “os direitos individuais que seriam alcançados pela livre iniciativa, isso porque o capitalismo industrial se formava e o mercado dele decorrente seriam, por si sós, instrumento de melhoria da condição humana”.⁹³ Com o surgimento de uma economia monetária, do mercado de mão-de-obra, do estado-nação e da ética protestante, surge também a necessidade de que as organizações estatais atuassem de forma ordenada e com procedimentos bem definidos. Por isso, “o modelo burocrático de organização surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo e os julgamentos tendenciosos e parcialistas típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do início da Revolução Industrial”.⁹⁴

⁹⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 37.

⁹¹ Ibid. WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva, volume 2. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: UNB, 2004. p. 200 et seq.

⁹² Ibid., p. 240.

⁹³ BORGES, Mauro Ribeiro. Op. cit., p. 27.

⁹⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração, volume II**. 6.ed. São Paulo: Elsevier, 2001. p. 1.

Se, por um lado, o Estado Liberal traz consigo uma nova forma de organização estatal baseada na lei – o que foi um enorme avanço em termos de combate às ingerências pessoais do monarca na vida de seus súditos – por outro, as reformas acabam inaugurando uma nova forma de desigualdade econômica social, perpetuando a divisão social em classes e criando um ambiente de “exploração burguesa” sobre as classes operárias.

Quanto à evolução da estrutura administrativa, consolida-se a burocracia, que neste período tem a função de organizar de forma detalhada a Administração Pública, com a instituição de uma série de procedimentos pré-definidos. Um dos principais objetivos da burocracia era, justamente, a proteção do Estado contra a corrupção e o nepotismo, práticas comuns ao período⁹⁵.

Este processo continua por todo o século XIX, em que o Estado Liberal se consolida definitivamente, bem como a forma de Administração Pública burocrática. Com a superação do absolutismo, consolida-se o Direito Administrativo à semelhança de como hoje é conhecido. É claro que existia um aparato estatal antes disto, até porque o soberano precisava de um conjunto mínimo de normas para manter a ordem social. Mas com o fim deste regime, estabelecem-se prerrogativas e sujeições, bem como uma série de poderes e limitações ao Estado, o que não existia outrora. Nesta nova forma de administração pública, o Estado estava submetido ao princípio da legalidade, consolidando o ideal de Estado de Direito que servia a um duplo propósito: limitar a sua atuação e identificar suas atribuições no espaço social.⁹⁶

O Estado de Direito serviu como instrumento de ação do Estado e vetor de limitação de seu poder. Significou, para a Administração Pública, a total submissão a um conjunto normativo composto por regras “exteriores e superiores”, que limitaram a atuação administrativa, que não pode mais impor nada que não esteja previamente previsto nas regras legais, podendo os indivíduos inclusive requerer a anulação ou reforma dos atos administrativos que infringissem a ordem jurídica posta.⁹⁷

⁹⁵ Ibid. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998. p. 81.

⁹⁶ Assim, “o novo regime continha um núcleo principiológico que lhe dava unidade, encontrando-se atado à primazia do interesse geral, à limitação do poder do Estado e à proteção dos direitos do indivíduo, ou seja, a uma orientação principiológica antes inexistente (...). Em outras palavras, estavam lançados os fundamentos do Direito Administrativo como nós hoje o conhecemos”. BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da Moralidade Administrativa**: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica. Porto Alegre: 2002. p. 68 et seq. Cf. SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. p. 65. SMITH, Adam. **A mão invisível**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Penguin. 2013. p. 7.

⁹⁷ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Tradução de Antonio Araldo F. Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 18. Mas, como todas as questões possuem dois lados, é de se frisar o

Uma das características mais fortes deste Estado, especificamente para a consolidação de um ideal de moralidade na Administração, foi a separação das esferas pública e privada. O patrimônio estatal se torna público, e com isto o patrimônio dos governantes e funcionários passa a se separar totalmente dos bens do Estado, em contraposição à visão patrimonialista até então vigente, em que os cargos públicos eram vistos como bens a serem explorados pelos detentores da máquina pública.⁹⁸

Mas, mesmo diante dos notáveis avanços na esfera jurídica, o Estado Liberal se mostrou ineficaz, ao menos em alguns países europeus e nos EUA, para promover a igualdade pregada no bojo das revoluções, causando enorme desigualdade econômica e social. Em outras palavras, “provou não ser eficiente na promoção da melhoria da condição humana, já que o capitalismo e o mercado passaram a ter como único objetivo a concentração do lucro”⁹⁹. Desta forma, a mudança de perspectiva que se esperava com o liberalismo – mudança das condições humanas e sociais – não foi alcançada da forma que havia sido “idealizada”, dando início a ruptura deste sistema no Século XX.¹⁰⁰

Como dito linhas atrás, uma grande modificação do Estado se deu no século XX: primeiro ele se torna liberal-democrático e logo em seguida evolui para um estado social-democrático, o *Welfare State*. Isto porque o capital e o mercado não conseguiram promover eficazmente a dignidade humana, e por isso o Estado assume o papel de “indutor e provedor” da melhoria social, desencadeando a passagem do Estado Liberal para o Social. Neste sentido, Bresser-Pereira nos explica que este tipo de Estado assumiu três formas essenciais: *Welfare State* nos países desenvolvidos; Estado Comunista nos outrora países da União Soviética; e Estado Desenvolvimentista nos países subdesenvolvidos.¹⁰¹

Desde o Século XIX, com o desenvolvimento dos meios produtivos e com a Revolução Industrial, acelera-se o processo de acumulação do capital. Uma das consequências desse

que é exposto por Lima e Silva, que defende que o Estado de Direito guarda em si amplas contradições. Em suas palavras: “a ideia de que a autêntica liberdade, a liberdade desejada da natureza, só se alcança pela revolução do governo e pela expressão dos direitos inalienáveis abre caminho para um domínio político e psicológico (...)” que dá início a um processo de “massificação psicológica do homem médio” através do ideal jurídico de liberdade e igualdade. LIMA E SILVA, Jason de. A modernidade da revolução: entre o terror da liberdade e a autoridade das leis. In ALVES, Marcelo (Org.). **Direito e política na Revolução Francesa**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2012. p. 175 et seq.

⁹⁸ DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 189.

⁹⁹ BORGES, Mauro Ribeiro. Op. cit., p. 27.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Op. cit., p. 32. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado. Op. cit., p. 4. BORGES, Mauro Ribeiro. Op. cit., p. 27.

processo é o aumento das desigualdades sociais, dos problemas estruturais no seio da sociedade. O Estado assume, então, uma postura de “intervenção moderadora” em nome da paz social, da busca pela resolução dos conflitos entre a classe proletária e a burguesia.¹⁰²

O *Welfare State* se desenvolveu de forma mais acentuada nas zonas industrializadas do mundo, e sua significação está ligada à ideia da compensação das desvantagens sociais provenientes da crise do Estado liberal-democrático que teve seu estopim em 1930. Se é possível afirmar que existe uma lógica subjacente ao Estado de Bem-Estar, esta lógica reside no princípio da compensação social. Enquanto o sistema capitalista pôde se desenvolver livremente entre os séculos XVIII e XX, mais desigualdade social se instaurou no Estado, onde se constituíram divisões sociais gritantes. O Estado não teve outra alternativa: começou a “compensar” as falhas do próprio sistema econômico diminuindo as desvantagens que recaem sobre a maioria dos cidadãos, devido às insatisfações e condições de vida lastimáveis destes. E essa ideia de compensação acabou por se universalizar em face da pobreza generalizada que se alastrou por todo o mundo com a crise de 1929.¹⁰³

Este tipo de Estado se tornou essencial na medida em que o rápido crescimento e as transformações da sociedade industrial desencadearam inúmeras distorções ao ambiente social. A forma de controle destas distorções se dá por meio de decisões políticas do Estado. Consolida-se o Estado interventivo, que passa a financiar e administrar programas sociais dos mais variados tipos. As formas iniciais deste Estado também nascem para se tornarem uma forma de contraste ao socialismo. Por meio desse modelo, criou-se uma nova forma de dependência dos setores sociais para com o Estado, dando-se origem a uma forma de política econômica típica do período, com forte atuação estatal na economia, o que modificaria para sempre a sua estrutura. Assim, a intervenção financeira do Estado foi imposta de forma cada vez mais acentuada no período.¹⁰⁴

Até aqui prevalecia o modelo de Administração Pública burocrática, mas nos termos weberianos. O primeiro texto de Weber que aborda a teoria da burocracia é “a ética protestante e o espírito do capitalismo”, produzido entre 1904 e 1905. Neste livro, o autor mencionou pela primeira vez o padrão racional-legal de burocracia estatal surgido a partir do capitalismo, lançando uma luz sobre a noção de burocracia e alterando-a substancialmente. Mas deve-se

¹⁰² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 40.

¹⁰³ LUHMANN, Niklas. *Teoria política en el Estado de Bienestar*. Tradução: Fernando Vellepin. Madri: Alianza Editorial, 2007. p. 31 et seq.

¹⁰⁴ Ibid., p. 33. BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** – Volume 1. 11. ed. Tradução: VARRIALE, C. et al. Brasília: UNB, 1998. p. 403 et seq.

acentuar que a implantação do modelo weberiano de administração só foi ocorrer de forma concreta a partir da década de 1940, e mesmo assim de forma bastante distorcida em países como o Brasil, onde prevalecia a administração patrimonial.¹⁰⁵

Weber defendia que o cargo público deveria ser exercido por meio de uma profissão regulamentada. O cargo público possui um caráter de dever, o que significa que a sua ocupação não poderia se constituir em fonte de renda de nenhuma forma. A aceitação do cargo público, para o autor, implica na aceitação de um dever específico de finalidade e impessoalidade. A atuação estatal deverá ser objetiva, independente da vontade privada, uma vez que a Administração Pública se compõe de uma série de normas e regulamentos que vão ditar seus limites atuacionais. A organização burocrática deve estar assentada em uma forma de superioridade técnica que busca a “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa”, etc. Ela busca alcançar um determinado padrão de administração com base em uma organização técnica, onde prevalece a obediência a uma série de normas de atuação sob orientação da racionalidade, motivo pelo qual passa a ser reconhecida como legal-racional. Assim, neste tipo de administração os indivíduos, ou os dominados, na sua exata terminologia:

Não podem prescindir de um aparato de dominação burocrático, uma vez que existente, nem substituí-lo, porque este se baseia numa síntese bem planejada de instituição específica, especialização técnica com divisão de trabalho e firme preparo para exercer determinadas funções habituais e dominadas com destreza.¹⁰⁶

Este será o modelo prevalecente na maioria dos países até a crise do *Welfare State*, que começa na década de 1960, dando início a um processo de mudança do modelo de Estado e de Administração Pública. Isto porque, como reflete Borges, houveram inúmeras contradições durante o processo de consolidação do ideal de bem-estar social nos países, assimetrias que se revelaram, em um primeiro momento, como falhas na proteção social dos cidadãos, e, em um segundo momento, na exacerbada influência estatal sobre a economia, o que ocasionou uma série de discussões sobre a construção e delimitação do papel do Estado no seio social.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Cf. WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. Mário Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013. p. 8.

¹⁰⁶ WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Op. cit., p. 200 et seq.

¹⁰⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado. Op. cit., p. 4. BORGES, Mauro Ribeiro. Op. cit., p. 27.

Isto significa que o estado de bem-estar vai acabar gerando o crescimento exagerado do Estado e de sua burocracia, com a “proliferação de órgãos do serviço público”, além do “alargamento incessante da base tributária”¹⁰⁸, e isso vai gerar em consequência um significativo aumento da corrupção em grande parte dos países. Além disso, o modelo burocrático legal-racional vai se mostrar insuficiente e deficiente, pois “o Estado que fora refém do absolutismo passa à condição, senão de refém, ao menos de cooptado pelos interesses corporativistas de sua estrutura burocrática, pondo em xeque os ideais weberianos”¹⁰⁹.

Mas é justamente com a crise do *Welfare State* que começa a se delinear a necessidade inadiável de proteção da moralidade administrativa dentro da complexa estrutura burocrática administrativa: percebe-se que o desenvolvimento da atividade estatal não pode ocorrer em descompasso com os valores éticos que devem reger a atuação administrativa, sendo o combate à corrupção indispensável à eficiência de qualquer modelo administrativo e à efetivação dos direitos humanos previstos nas convenções internacionais e nas constituições. Estas primeiras reflexões, originadas na ordem internacional, vão inaugurar um novo momento na persecução da corrupção, o que vai emanar efeitos diretos sobre todos os países, inclusive no Brasil.

Especificamente quanto ao Brasil, é preciso observar alguns pontos. Primeiro, que o desenvolvimento do Estado e da Administração Pública ocorreu em momento distinto das revoluções burguesas, tendo tal processo peculiaridades muito próprias em nosso país. Assim, não houve a total implementação do modelo burocrático liberal-burguês ou do legal-racional na Administração Pública, devido à incapacidade de superação do modelo patrimonialista típico dos estados absolutistas. Também não houve um *Welfare State* no país, sim um Estado desenvolvimentista. E, para agravar esta situação, no final do Século XX o patrimônio público passou a ser capturado por indivíduos inescrupulosos com acesso privilegiado aos cargos públicos e pela iniciativa privada, na esteira das grandes reformas estruturais do Estado brasileiro durante a ditadura militar.¹¹⁰

¹⁰⁸ Ibid., p. 27-28. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 44.

¹⁰⁹ BORGES, Mauro Ribeiro. Op. cit., p. 28.

¹¹⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 270.

3.1.2 A corrupção como herança do mundo ibérico

Conforme destacado, o Estado moderno possui como premissa basilar a separação das esferas públicas e privadas. Mas estas mudanças ocorreram em alguns países e para alguns países, e seus reflexos não foram absorvidos de imediato por uma série de outras nações, tal como o Brasil. Sobre isto, pondera Hobsbawm que

A grande revolução de 1789-1848 foi o triunfo não da “indústria” como tal, mas da indústria *capitalista*; não da liberdade e da igualdade em geral, mas da *classe média* ou da sociedade “*burguesa*” liberal; não da “economia moderna” ou do “Estado moderno”, mas das economias e Estados em uma determinada região geográfica do mundo (parte da Europa e alguns trechos da América do Norte), cujo centro eram os Estados rivais e vizinhos da Grã-Bretanha e França. A transformação de 1789-1848 é essencialmente o levante gêmeo que se deu naqueles dois países e que dali se propagou por todo o mundo.¹¹¹

Em Portugal, a passagem para o Estado moderno ocorreu de forma diferente, reflexo da unificação do país fora do contexto das lutas sociais que acabaram forjando os valores tradicionalmente burgueses, além das instituições políticas e jurídicas típicas da modernidade. Conseqüentemente, a forma de evolução do Estado e da Administração Pública no país, a partir do século XVII, ocorreu de forma muito diferente do que ocorreu na França e na Alemanha, por exemplo. Ao invés de Portugal incorporar as características do estado liberal e do burocratismo que se impunha, o que aconteceu foi a manutenção do patrimonialismo e do absolutismo, centralizando ainda mais o poder nas mãos do soberano.¹¹²

Isso era fruto do projeto do antigo regime da Coroa Portuguesa para manter sua própria sustentação, e vai refletir negativamente no Brasil, pois os servidores públicos constituirão uma

¹¹¹ HOBBSAWM, Eric. Op. cit., p. 20-22.

¹¹² A partir da segunda metade do século XVII ocorreu um “arranjo peculiar do processo civilizatório” instaurado por Portugal no Brasil, com a “difusão do uso de formas de fidalguia, a importância atribuída às aparências e a valorização das exterioridades”. Torna-se comum, a partir do período, a concessão de títulos nobiliárquicos ou de postos de trabalho na estrutura burocrática-patrimonialista, em contramão ao processo pelo qual estavam passando os países europeus e os EUA. IPEA. **Estado, instituições e democracia**, livro 9, volume 1. Brasília: Ipea, 2010. p. 316. CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 91. Cf. BORREGO, Maria Aparecida de Menezes. **Códigos e práticas: o processo de constituição urbana em Vila Rica colonial (1702-1748)**. São Paulo: Annablume, 2004. p. 35.

cultura patrimonialista com o apadrinhamento dos interesses das elites locais que não contrariassem os interesses de Portugal.¹¹³

Se, por um lado, o desenvolvimento do Estado brasileiro ocorre de maneira diferenciada das nações que vivenciaram as revoluções mencionadas, o que leva alguns autores a justificarem os casos de corrupção no Brasil com base no desenvolvimento diferenciado da cultura política brasileira, por outro, alguns autores irão associar esta questão ao caráter exploratório da colonização portuguesa, que teria gerado inúmeras distorções no aparelho burocrático estatal brasileiro.

Assim, é preciso levar em consideração o espírito do projeto de colonização, cujo caráter era majoritariamente exploratório, o que vai criar uma mentalidade, em torno da colonização no território brasileiro, de que se tratava de “uma colônia destinada mais a fornecer rendas à Coroa do que a receber benefícios do Erário”, motivo que levou Portugal a restringir os gastos com a Administração Pública no país, fazendo com que, muitas vezes, os próprios particulares arcassem com os custos do serviço público, alimentando a inseparabilidade das esferas pública e privadas.¹¹⁴

Para se ter uma ideia, a primeira Constituição brasileira foi outorgada em um projeto vertical onde os interesses das classes mais altas foram privilegiados em detrimento do bem-estar do povo. Isto porque o desenvolvimento político brasileiro surge bastante afastado de seus anseios emancipatórios, pois era uma versão conservadora dos ideais burgueses que se defendiam na Europa, e foi capitaneado por minorias hegemônicas antidemocráticas que eram extremamente apegadas às práticas patrimonialistas como o clientelismo e a patronagem.¹¹⁵

Desde o período da colonização foram inculcadas categorias de percepção e pensamento comuns a todo o povo, provenientes da nação portuguesa. Em consequência, foram criadas condições para o estabelecimento de uma cultura própria desta nação, constituindo uma espécie de senso comum acerca do próprio Estado. Por isso que o modelo de Estado, implantado na colonização, vai reproduzir antigos vícios da nação portuguesa e criar uma Administração Pública *sui generis* no país. O patrimônio público foi repartido, tal como as capitâncias hereditárias, em cargos estamentais que serviam muito mais aos interesses daqueles que os ocupavam do que ao interesse público. Neste sentido, Faoro, um dos grandes defensores desta visão, comenta que “os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem

¹¹³ CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p. 91.

¹¹⁴ IPEA. Op. cit., p. 316.

¹¹⁵ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p. 92.

na contradição entre os regimentos, leis, provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza”.¹¹⁶

Este é o quadro geral dos países latino-americanos, em que “a tradição absolutista do período colonial implicava na clara mistura do tesouro do Estado espanhol e português com o do rei e da nobreza (os principais funcionários do Estado)”.¹¹⁷ Tratava-se de um verdadeiro desafio à Metrópole manter seus súditos na América, o que é muito bem narrado por Faoro, ao descrever o intrincado jogo de interesses envolvendo as “riquezas” brasileiras. A administração e a economia serviam tão somente para “conservar o já tradicional edifício português”, através das “zelosas e ciumentas mãos, mãos ávidas de lucros e pensões, do estamento burocrático”. A postura dos homens – os indivíduos ricos e senhores de terras – era de total desprezo à ideia de bem comum; cada um cuidava tão somente de seus próprios bens.¹¹⁸

Desta forma, enquanto nas administrações contemporâneas se desenvolvem ideais de legalidade, de separação das esferas público e privada, da fixação de competências estatais bem definidas, no Brasil, a Administração Pública colonial não apresenta sequer uma uniformidade e simetria, com a discriminação das funções públicas e com o estabelecimento das competências estatais. Não há, em um primeiro momento, uma disposição ordenada ou hierarquia definida para os órgãos da Administração, tampouco normas que regulamentassem minimamente o exercício da função pública¹¹⁹.

A administração colonial não possuía uma lógica burocrática que, ao menos, realizasse o cumprimento das tarefas necessárias para alcançar o bem comum, a justiça, a propriedade de terra, a religião, etc., ou seja, faltava essencialmente um elemento agregador ao espírito dos primeiros funcionários públicos do país. Neste sentido, os cargos públicos eram ocupados por “cessão patrimonial” por parte do soberano. O rei poderia fazer o que quisesse com esses funcionários, inclusive vender, arrendar ou mesmo ceder para quem quisesse, de forma temporária ou não, para exercer atividades estatais ou não. Em contrapartida, a função pública era exercida por oficiais que esperavam, devido à obediência régia, ascender socialmente por meio do cargo.¹²⁰

¹¹⁶ FAORO, Raimundo. **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. rev. São Paulo: O Globo, 2001. p. 201. BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas – sobre a teoria da ação**. 9. ed. Tradutor: Mariza Corrêa. São Paulo: Papirus, 2008. p. 116 et seq.

¹¹⁷ DOMINGUES, José Maurício. Op. cit., p. 189 et seq.

¹¹⁸ Ibid., p. 189 et seq. FAORO, Raimundo. Op. cit., p. 165.

¹¹⁹ PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Cia. das Letras, 2011. p. 318.

¹²⁰ Um fato interessante sobre isto é que os servidores desse momento não eram remunerados. Na verdade, qualquer ganho se constituía em uma forma de complementação dos ganhos com a própria atividade, uma vez que os cargos eram utilizados para auferir todo tipo de vantagem patrimonial. FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no

Funcionários e governantes do país tivessem acesso privilegiado à exploração de seus cargos por muitos anos, situação que continuou durante toda a República e que, ainda hoje, é sentida (ainda que em proporção infinitamente menor). Desta forma, consolidou-se um ideal, por trás do Estado brasileiro, de patrimonialismo na esfera pública, desaguando na institucionalização de práticas de corrupção: “dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico”.¹²¹ Em outras palavras, o aparato administrativo era distante e precário, e “se pautava pela indiferenciação de funções, pelo mimetismo das estruturas e pela profusão de regras e normas, muitas vezes contraditórias e díspares, que chegavam ao nível das minúcias, tornando-o moroso e ineficaz”.¹²² Desta maneira,

O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado. O conceito de patrimonialismo tem uma rigidez histórica que caracteriza um elemento estrutural da sociedade brasileira. Dessa forma, a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses, que confere ao Brasil um forte caráter de sociedade tradicional, onde a corrupção é prática corriqueira em função da ausência de capitalismo, em particular do mercado.¹²³

A função pública no Brasil era exercida de maneira delegada com o objetivo arrecadador. A Coroa portuguesa simplesmente transferia a responsabilidade dos negócios públicos aos “poderosos”, que nomeavam, livremente, quem bem entendessem para ocupar os cargos públicos. A consequência desta liberdade é que os cargos eram utilizados como moeda de troca, donde as nomeações eram realizadas como forma de aliciamento e/ou como forma de troca de favores, sem sequer cogitar a escolha meritória para seu preenchimento. As funções não eram exercidas dentro de um quadro hierárquico bem fixado, tanto que um bandeirante poderia, em face de uma patente régia, ter um poder maior que o de um governador. Como

Brasil Colônia. In AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 211.

¹²¹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 388.

¹²² IPEA. Op. cit., p. 317.

¹²³ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 389.

consequência, as Ordenações do Reino assumiam um papel eminentemente figurado, neste contexto.¹²⁴

O patrimonialismo brasileiro se revela dentro deste quadro geral justamente a partir das concessões dadas a uns poucos indivíduos que titularizam os cargos públicos. A partir deste contexto, proveniente do mundo ibérico – caracterizado pelo “parasitismo social” e pela “degeneração moral” –, surgem as corriqueiras práticas de corrupção social que irão embasar não apenas o comportamento social dos detentores dos cargos públicos, mas de toda a sociedade.¹²⁵

A corrupção não escapa a nenhuma classe social, estando presente principalmente nas classes mais abastadas, que se serviam livremente do aparato estatal para auferir benefícios ou reforçar o poderio político. O desenvolvimento do Estado brasileiro ocorre de forma retrógrada, fincado em um modelo de Estado ultrapassado, onde a população em parte estava alienada ao desenvolvimento científico, econômico e social que irá moldar o capitalismo e às instituições que o compõem. O resultado disto é o desenvolvimento de uma cultura de “irresponsabilidade e indolência que definem os traços de uma cultura dos sentimentos, de uma cordialidade intrínseca, incapaz de incorporar o mundo impessoal e de regras formais”.¹²⁶

Com a chegada da família real portuguesa no Brasil, em 1808, o quadro de utilização indevida do patrimônio público ganha um novo contorno. Ao mesmo tempo que a vinda da família real foi um marco significativo na consolidação do Estado nacional brasileiro, foi também um marco negativo no quadro de utilização indevida da Administração Pública. Na medida em que o espaço de atuação estatal se amplia, nos âmbitos político-administrativo, tem início um conflito entre as elites coloniais e a Coroa portuguesa na busca pelo domínio dos novos cargos administrativos.¹²⁷ Por outro lado, muitas das práticas corriqueiras na Administração Pública – como a patronagem, o clientelismo, *e.g.* –, ganham nova força, manifestando-se com intensidade renovada.

Uma cena histórica bastante representativa do tipo de relação que existia entre Estado (representado pela Corte Portuguesa) e sociedade é destacado por Sarmiento: com a chegada de quinze mil nobres ao Brasil, acostumados ao luxo e ostentação patrocinado pela Coroa, a milícia do Rio de Janeiro sai às ruas pintando nas paredes das casas a sigla “P.R.”, que significa

¹²⁴ IPEA. Op. cit.

¹²⁵ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 393.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ IPEA. Op. cit., p. 323.

“Príncipe Regente”, mas que, na realidade, era um prefácio da chegada da corte portuguesa e um aviso para que os donos das principais residências deixassem suas casas para que fossem ocupadas pelos nobres e funcionários públicos recém-chegados, motivo que levou à interpretação popular da sigla como “Ponha-se na Rua”, uma vez que depois de pintada a parede o proprietário possuía apenas 24 horas para desocupar a própria casa.¹²⁸ Este acontecimento reflete o cenário e os ânimos no Brasil desse momento, marcado pela utilização indevida do patrimônio público e privado pela Coroa Portuguesa.

Durante o período de Brasil Império (1822-1889) a sociedade brasileira era mercantil-senhorial, o Estado era oligárquico e a Administração Pública patrimonial. Neste tipo de Estado havia o poder moderador – o quarto poder – que era o poder que o monarca possuía para anular os atos dos outros poderes, o que significa que até aqui não havia sido implantado o modelo liberal de Estado prevalecente em boa parte do mundo.¹²⁹

A burocracia, neste período, atuava como “cabide de empregos”, sendo considerada, de forma geral, ineficaz e instável, características que, na verdade, eram próprias do sistema clientelista, uma vez que aumentava a dependência dos vários grupos sociais urbanos das oligarquias rurais. No entanto, nesse período que houveram grandes avanços no sistema político-administrativo, dada a emergência de um complexo jurídico-político do qual foram elaborados códigos e leis e a Constituição de 1824.¹³⁰

Se até então a corrupção não era tida como um problema de Estado e de Administração Pública, é no final do Império que o quadro passa a se alterar substancialmente. A ideia de ato de corrupção, ligada à prática de suborno, vêm à tona no momento em que o regime imperial e o governo estavam fragilizados, momento em que a imprensa oficial passa a mostrar cada caso de corrupção, causando vários escândalos no governo. Nas palavras de Schwaecz: “não se quer

¹²⁸ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. *La corruption politique et l'effectivité du droit fondamental à une administration publique probe et efficiente: perceptions et jugements moraux au Brésil*. Tese (Pós-Doutorado). Marseille: Université de Droit, D'Économie et des Sciences D'Aix-Marseille, 2015. p. 84.

¹²⁹ Na verdade, isso só ocorrerá muito tardiamente e de forma bastante distinta de como ocorreu na França e EUA, por exemplo. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1998. p. 9. SCHWAECZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil Império. In AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 227

¹³⁰ Apesar do arcabouço liberal, grande parte do que continha a Constituição de 1824 se tornou letra morta, dada a incompatibilidade do cenário local com as práticas liberalistas do continente europeu, como, *e.g.*, o fato da Constituição reconhecer o direito de que qualquer pessoa poderia ser admitida no serviço público, quando, na prática, só os apadrinhados recebiam essa oportunidade. IPEA. Op. cit., p. 326 et seq.

dizer com isso que antes não existissem exemplos de descontentamento; mas o mais importante é que nesse contexto eles saíam do espaço privado e ganhavam o público”.¹³¹

Com o fim do Império, uma mudança de paradigma começa a se delinear no cenário do Estado, pois o poder do monarca passava a ser questionado, bem como a ausência de distinção entre as esferas públicas e privadas na Administração. A corrupção passa a ser vista como um dos grandes problemas do Estado brasileiro, que inclui em sua pauta o combate aos atos de favoritismo praticado por D. Pedro II ao conceber títulos, cargos e honrarias ao seu bel prazer.¹³²

A separação entre Brasil e Portugal, oportunizada em 1889, permitiu uma série de mudanças significativas ao Estado brasileiro, tal como a autonomia na administração geral, a liberdade de comércio e a consolidação da soberania nacional. Mas com relação à forma de Administração Pública, continuava eminentemente patrimonial, marcada pelas velhas práticas enraizadas desde a colonização portuguesa. Na verdade, historiadores afirmam, inclusive, que houve um aumento das práticas clientelistas neste período, uma vez que a substituição da Coroa acaba por reforçar o poder nas oligarquias, que passam a exercer domínio sobre os cargos burocráticos e ter um lugar cativo dentro do Parlamento e Conselho de Estado. Este quadro tinha como resultado a subordinação da burocracia estatal patrimonialista aos revezamentos no poder político que ocorriam no período (política do café com leite), sendo completamente ignorado o critério da competência na escolha dos burocratas.¹³³

Em 1900 o Brasil era dominado por uma elite muito pequena que controlava o país. O Poder político do Estado continuava concentrado nas mãos dos burocratas, que ocupavam funções de juristas, militares, entre outros. A sociedade ainda era Mercantil-Senhorial, e o Estado Oligárquico, marcado pela Administração Pública burocrática-patrimonial. Esta situação perdurou até 1930, quando a sociedade brasileira começa a se tornar capitalista e industrial. A partir deste período, mudanças significativas começam a ser sentidas no país. O Estado na República ainda era autoritário, mas instaurava-se a administração pública burocrática legal-racional nos termos weberianos.¹³⁴

¹³¹ SCHWAEZ, Lilia Moritz. *Corrupção no Brasil Império*. Op. cit., p. 228 et seq.

¹³² Um bom exemplo é o caso do roubo das joias da coroa imperial, que teria terminado com uma série de promoções e gratificações aos funcionários da polícia que investigaram o caso para assim “abafar” os reais acontecimentos e encerrar o caso, acontecimento amplamente debatido na mídia dentre os escândalos de corrupção que se sucediam. *Ibid.*

¹³³ IPEA. Op. cit., p. 324.

¹³⁴ Neste sentido, esclarecedora a abordagem de Rodrigues, para quem o ensino jurídico foi impulsionado após a abolição da escravatura em detrimento da educação básica – a lógica seria abrir mais escolas de ensino básico com a abolição da escravatura, para não deixar à margem social um mar de analfabetos, para não impulsionar mais desigualdade e injustiça, mas, ao invés disso, investiu-se pesadamente em cursos jurídicos para que os filhos dos

Neste sentido, observe-se que o funcionalismo público brasileiro desenvolvia livremente uma série de atividades que atentam diretamente contra o ideal de moralidade no espaço público, tal como o tráfico de influência, o nepotismo, o parasitismo social, o clientelismo, etc. Todas estas práticas ainda eram agravadas pelo total despreparo para a gestão pública dos burocratas. Com a proclamação da República, substitui-se o sistema monárquico pelo “mandonismo dos chefes políticos e dos patriarcas rurais”, e “cargos públicos foram loteados e distribuídos entre apadrinhados políticos e cabos eleitorais”, reflexo do sistema político republicano que infelizmente se consolidava dessa maneira: marcado por “barganhas partidárias e pela imunidade dos governantes”.¹³⁵

A Velha República durou entre 1889 e 1930, período em que reinou a impunidade e a irresponsabilidade com a coisa pública. Tanto os dirigentes políticos, quanto os funcionários públicos e os cidadãos agiam desta forma, consolidando o que, contemporaneamente, conhecemos como o “jeitinho brasileiro”. Não havia, assim, limites para os desmandos e para a dilapidação do patrimônio público a não ser a própria vontade dos gestores e governantes. A classe média, totalmente desorganizada, não exigia a adoção de posturas mais afinadas com a moralidade e a boa gestão do patrimônio público, deixando-se acostumar com os privilégios e barganhas provenientes do uso indevido dos cargos públicos.¹³⁶

Um bom exemplo da tolerância social às práticas patrimonialistas é dado por Sarmiento: quando Graciliano Ramos assumiu o cargo de Prefeito do Município da Palmeira dos Índios (1928-1930), buscou de várias maneiras restaurar a ordem na Administração Pública local, superando as velhas práticas patrimonialistas que se incrustavam mais e mais nas instituições públicas brasileiras. Sendo ele um homem honesto, que prezava pela utilização correta do patrimônio público, tentou incorporar tais ideias à estrutura administrativa. Por isso, realizou uma verdadeira mudança no município: demitiu funcionários inaptos, passou a cobrar impostos antes não cobrados, combateu o coronelismo. No entanto, não conseguiu convencer os habitantes da cidade dos benefícios de uma administração pública proba e eficaz, e estes, habituados a extrair lucros pessoais da função pública para seus parentes e aliados, não

aristocratas e senhores de terras pudessem tomar posse dos cargos da burocracia estatal em face da crescente demanda populacional. RODRIGUES, Horácio Wanderley. Op. cit., p. 93. Outra observação é feita por Bresser Pereira, que destaca que “a elite brasileira era fundamentalmente formada por juristas, e estes eram em regra magistrados, funcionários do Estado, como é próprio do patrimonialismo, enquanto, na Inglaterra, os juristas eram cada vez mais advogados, servindo a burguesia nascente. Estes magistrados apresentavam uma extraordinária homogeneidade, que a educação nas faculdades de direito proporcionava”. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Op. cit., p. 12 et seq.

¹³⁵ SARMENTO, George. Op. cit., p. 54.

¹³⁶ Ibid.

aceitaram as medidas moralizadoras, por isto Graciliano Ramos saiu de seu cargo “pobre e com muitos inimigos”. Mesmo assim, ele escreveu um relatório ao Governador do Estado de Alagoas, onde explicitou todas as suas ações, enquanto prefeito, e comprovou que “a probidade na gestão pública começa a ser construída a partir da decisão política de romper com o clientelismo provinciano e com o favorecimento a grupos econômicos comprometidos com a fraude eleitoral, com a sonegação de impostos e com o tráfico de influência”.¹³⁷

Este quadro foi agravado nos anos que seguiram. A Era Vargas (1930-1945) foi marcada pela “ascensão dos tecnocratas aos altos escalões da República” e pela uniformização, através do aparelho burocrático, dos procedimentos administrativos, a exemplo das licitações¹³⁸. Neste sentido, Pedreira, em tese inédita sobre a temática, narra que durante toda a Nova República as práticas de corrupção se alastraram na Administração Pública justamente através das licitações e contratos públicos com os particulares, sendo este um dos fatores que levaram a continuidade das práticas de corrupção no Brasil durante o Século XX. A relação público-privada ganha um novo contorno a partir deste período: os contratos públicos passam a atrair a cobiça dos empresários e dos próprios agentes públicos, que passam a enxergar nas licitações um filão muito lucrativo. Cria-se uma verdadeira “cultura” de corrupção que envolve reiteradas práticas de suborno ante os contratos públicos. Estabelecem-se “relações promíscuas com o poder, alimentadas pelo financiamento de campanhas políticas, pagamento de propinas, aberturas de contas clandestinas no exterior, formação de cartel e outras artimanhas para lesar o erário”.¹³⁹

Não é à toa que durante os últimos anos do Governo Vargas, as denúncias de corrupção aumentam em uma escala sem precedentes, envolvendo o presidente em inúmeros escândalos financeiros. Vários setores da sociedade se uniram em busca de mais moralidade na condução dos negócios do Estado. Até os militares estavam insatisfeitos, o que levou à publicação de um manifesto quatro meses antes do suicídio de Getúlio, denunciando a “degeneração moral que tomava conta do país”.¹⁴⁰

¹³⁷ Ibid. Cf. RAMOS, Graciliano. **Relatório da Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios, 1929**. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/conteudo-complementar/relatorio-da-prefeitura-municipal-de-palmeira-dos-indios-1929>>. Acesso em: 12/07/2015.

¹³⁸ SARMENTO, George. Op. cit., p. 54 et seq.

¹³⁹ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese (Doutorado). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012. p. 100. LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 54 et seq.

¹⁴⁰ Ibid.

Durante a ditadura militar, a situação ficou ainda pior, como será delineado mais à frente, pois os casos de corrupção tomaram proporções gigantescas, causando um prejuízo incomensurável aos cofres públicos e ao desenvolvimento social da nação.

3.1.2.1 A proteção da moralidade administrativa no direito brasileiro antes da Constituição Federal de 1988

Durante o processo evolutivo do Estado brasileiro, o controle da moralidade administrativa e o consequente combate à corrupção não foram privilegiados. Não se vê, nas Constituições anteriores à Constituição de 1988, o princípio da moralidade administrativa, tampouco uma clara preocupação com a boa gestão pública e com a eficiência administrativa. Inobstante, em 1934 passou-se a utilizar a ação popular como instrumento de controle da corrupção, tendo a Constituição de 1937 silenciado a respeito, enquanto as Constituições que se seguiram a partir de 1946 passaram a prever a ação popular.¹⁴¹

Neste sentido, como bem acentua Sarmento, a Constituição de 1946 previu no § 31 do art. 141 que “a Lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Este vazio normativo permaneceu até 1957, com a edição da Lei Pitombo-Godoi Ilha.¹⁴²

O processo legislativo que culminou com a aprovação desta lei foi bastante longo. Em 1951, o alagoano Ari Pitombo apresentou um projeto de lei para regulamentar o dispositivo, iniciativa totalmente inovadora em termos de combate à improbidade administrativa. No projeto, previa-se a disciplina da ação civil em face de servidores que cometessem abusos no cargo público, incluindo-se a medida cautelar de sequestro, perda dos bens obtidos ilicitamente e declaração de bens periodicamente. O relator do projeto foi o deputado gaúcho Godoi Ilha, que deu um passo relevante na luta contra a improbidade ao defender a perda dos bens auferidos ilicitamente pelo agente mesmo em caso de extinção da ação ou absolvição. Além disto, o deputado incluiu a obrigatoriedade da prestação de contas periódica relativa aos bens e vencimentos dos agentes públicos, o que representou um notável avanço para a legislação da

¹⁴¹ FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. Op. cit., p. 256.

¹⁴² SARMENTO, George. Op. cit., p. 55 et seq.

Nova República. E em 1957 foi aprovada a Lei Pitombo-Godói Ilha, que inseriu uma série de institutos para combater o combate à improbidade administrativa no país.¹⁴³

Para complementar este dispositivo normativo, foi sancionada a Lei nº 3.052/1958, a Lei Bilac Pinto, que buscava incrementar o combate à improbidade administrativa que gerava o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, tipificando uma série de matérias para a ampliação do combate à corrupção.¹⁴⁴

Mas tanto a Lei Pitombo-Godói Ilha quanto a Lei Bilac Pinto não tiveram efetividade na prevenção e repressão aos atos de corrupção, até porque, como bem destaca Sarmiento, não houve sequer vontade política de aplicá-las. Deve-se levar em consideração, por exemplo, o fato que estas leis foram editadas na iminência da ditadura militar, o que definitivamente foi um desestímulo a aplicabilidade das mesmas, dado o fato que neste período várias práticas de corrupção se intensificaram. Assim, “durante o período em que estiveram em vigor, não se tem conhecimento de punições exemplares impostas aos agentes públicos ímprobos”, e, nem mesmo com a edição da Lei da Ação Popular – Lei nº 4.717/65 – houve uma mínima mudança de paradigma, haja vista que o regime militar reprimiu toda e qualquer tentativa de mudança da estrutura social.¹⁴⁵

Assim, a questão da efetividade das leis e normas anticorrupção no Brasil, bem como das regras de conduta na Administração, notadamente antes da edição da Constituição Federal de 1988 (CF/88), é emblemática. As leis que existiam não eram de fato aplicadas, e as constituições anteriores quase não se preocuparam com o tema. Somente a partir da década de 1990 se inaugura um novo paradigma para a Administração Pública.

Mas o fato é que a CF/88 constituiu um verdadeiro marco na luta contra a corrupção institucionalizada no país. Direitos que outrora não estavam positivados no texto constitucional

¹⁴³ Citem-se alguns institutos que alteraram a forma de combate à improbidade: “1. medida cautelar de sequestro de bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito; 2. reversão à fazenda pública dos bens adquiridos por influência ou abuso de cargo público; 3. competência do juízo cível para a apreciação da ação civil pública; 4. independência das esferas cível e criminal em matéria de improbidade administrativa; 5. criação do registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado dos servidores da União, Estados e Municípios; 6. obrigatoriedade da atualização bienal dos bens dos agentes públicos e respectivos cônjuges, sob pena de demissão na hipótese de falsidade das informações; 7. legitimação do Ministério Público para a propositura da ação civil de ressarcimento ao erário”. Ibid.

¹⁴⁴ Foram introduzidos os seguintes institutos: “1. Tipificação dos atos de enriquecimento ilícito, através da descrição das transgressões mais comuns no serviço público; 2. Ampliação do conceito de servidor público; 3. Equiparação de enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público; 4. Especificação do procedimento cautelar de sequestro dos bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito; 5. Inclusão do ressarcimento ao erário e indenização por perdas e danos como sanções aplicáveis às hipóteses de enriquecimento ilícito”. Ibid., p. 57 et seq.

¹⁴⁵ Ibid.

passam a ter caráter de fundamentalidade e a embasar todo o sistema jurídico, como é o caso da probidade administrativa e da eficiência.

A CF/88 buscou, desde o seu nascimento, modificar as relações de poder imperantes no Brasil até o final do Século XX, abraçando de uma vez por todas o ideal da moralidade administrativa como valor central do ordenamento e política de Estado, eis que inúmeros instrumentos jurídicos foram inseridos em seu texto para dar efetividade à luta contra a corrupção. Além disto, a Constituição incentivou a defesa coletiva dos direitos, deu maiores poderes ao Ministério Público, que passou a atuar de forma visivelmente mais intensa nas décadas seguintes. Foi aperfeiçoado o sistema principiológico constitucional, sendo elencado um conjunto de princípios regentes de toda Administração Pública, bem como dos cidadãos e empresários que estivessem envolvidos nos atos de improbidade. Em resumo, buscou-se “dinamizar e apoiar a cidadania”, o que de fato fez toda diferença para mudar a antiga forma com que a Administração Pública era vista pela sociedade.¹⁴⁶

A conjuntura até aqui analisada demonstra que o direito fundamental à moralidade administrativa é fruto de uma necessidade histórica experimentada no Brasil e no mundo. Mas a consolidação da ordem normativa, que será o seu suporte, só vai ocorrer de fato com a crise do *Welfare State*. Como se verá a seguir, é a partir deste momento que o direito aqui defendido começa a ganhar contornos mais definidos em âmbito nacional e internacional, dando fundamento a edição de uma série de instrumentos normativos.

3.1.3 A crise do final do Século XX e a consolidação da luta contra a corrupção

Para Harvey as crises desempenham um importante papel na estrutura capitalista. Elas impõem um tipo de ordem e racionalidade ao desenvolvimento das atividades econômicas. Elas não possuem uma lógica, mas acabam criando condições para as mudanças que vão gerar as quebras de paradigmas, quer seja para a evolução político-econômica dos Estados, quer seja para a involução dos mesmos. Santos, por sua vez, compreende que o processo de crise é

¹⁴⁶ FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. Op. cit., p. 257.

permanente, e vivemos em um processo de crises sucessivas, que podem ser vistas nos fenômenos globais que ocorrem nos países a todo momento.¹⁴⁷

A crise do Estado se revela com bastante intensidade a partir da década de 70 com a falência da ideia de Estado de Bem-Estar Social, da Administração Pública burocrática e a fragilidade dos sistemas econômicos vigentes.¹⁴⁸

Com relação a essa crise, Moraes afirma que ela se desencadeou em pelo menos três âmbitos: trata-se de uma crise fiscal, ideológica e filosófica. Os aspectos da crise fiscal remetem aos descompassos entre receitas e despesas no *Welfare State*, que se revelam a partir do final da década de 60. Na década seguinte será aprofundado esse desequilíbrio econômico, uma vez que há o aumento das atividades e prestações oferecidas pelo Estado, além da crise mundial do petróleo.¹⁴⁹

Por sua vez, a crise ideológica se refere à uma crise de legitimação, ou seja, uma crise quanto às formas de organização e gestão do Estado de Bem-Estar Social. É marcada pela democratização do acesso ao espaço público, em face do aumento das demandas sociais, e pelo aumento da burocracia estatal para dar conta das crescentes pretensões sociais. Assim, “põe-se em contradição a democracia – como fórmula política – e a burocracia – como arranjo funcional”. Por fim, a crise filosófica se refere à fragmentação dos fundamentos do Estado de Bem-Estar, fincados sobretudo na solidariedade, na compensação das desigualdades e injustiças sociais.¹⁵⁰ Desta forma:

Aparentemente, em um ambiente de abundância de recursos, a sociedade não se ressentia profundamente destas insuficiências. Entretanto, na medida em que a capacidade de financiamento público estatal se reduz, a coesão social parece ir perdendo forças em seu caráter de grupo solidário, passando a produzir-se uma disputa iníqua pela apropriação do que resta de pressupostos dos gastos públicos. Mas tal não é um pressuposto necessário, posto que,

¹⁴⁷ HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. p. 44 et seq. SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 35. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado: (...). Op. cit., p. 4 et seq.

¹⁴⁸CANO, Wilson. **(Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://centrocelsofurtado.org.br/congresso2014/arquivos/file/Artigo%20Wilson%20Cano.pdf>>. Acesso em 09/11/2014.

¹⁴⁹ Essa crise vai ocasionar, além disto, “o aumento do *déficit* público, na medida em que o jogo de tensões sociais sugere uma menor incidência tributária –, projetando, por consequência, uma menor arrecadação fiscal, por um lado e, de outro, as necessidades sociais, muitas delas inerentes a um momento de crise econômica e das atividades produtivas, avolumam-se formando um ciclo vicioso entre crise econômica, debilidade pública e necessidades sociais”. MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 42 et seq.

¹⁵⁰ Ibid.

muitas vezes, sequer se constitui algum ambiente de compromisso social coletivo.¹⁵¹

Um outro aspecto da crise se revela no modelo de burocracia legal-racional, principalmente com relação à questão da incapacidade da burocracia em implementar as políticas do *Welfare State* nos Estados. Nos países em que a burocracia não conseguiu implementar as políticas sociais mais simples houve um significativo aumento da corrupção e da ineficiência na Administração Pública.¹⁵² Nas palavras de Batista Júnior:

Dentre os vários fatores que trouxeram o esgotamento do Estado Providência, pode-se elencar: o constante aumento das contribuições dos indivíduos para o Estado, mais do que proporcional às prestações por eles recebidas, gerando um sentimento de desconfiança e insatisfação dos privados; ineficiência econômica da intervenção de um Estado que cresceu gigantescamente, sem que este crescimento viesse associado a um aumento do bem estar individual, mas antes, a um desmesurado crescimento da burocracia; **o risco da corrupção e do nepotismo por parte dos administradores públicos (...)** (Grifos meus).¹⁵³

O modelo burocrático de administração não se adaptou às rápidas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX, como o aumento do tamanho do Estado, o aumento das demandas sociais e econômicas, a falta de representatividade dos cidadãos, etc. Como se trata de um modelo calcado na ordem e hierarquia, as novas exigências democráticas – de uma Administração Pública rápida, eficiente e proba, cuja ação já nasce orientada às diversas necessidades dos atores sociais, e não somente as necessidades do ente estatal – não foram incorporadas ao modelo burocrático, que não se adaptou bem ao novo padrão de tomada de decisão estatal. Diante deste quadro, paulatinamente vai haver a substituição do modelo burocrático. Estas disfunções, aliadas à crise fiscal, fizeram surgir a necessidade de revisão dos

¹⁵¹ Ibid., p. 48.

¹⁵² Vários estudos foram realizados neste sentido, analisando, principalmente, as “democracias avançadas”. Cf. ROTHSTEIN, Bo. *Corruption, Happiness, Social Trust and the welfare State: a causal mechanisms approach*. Suécia: *The Quality of Government Institute and University of Gothenburg*, 2010. p. 2. DAHLSTRÖM, Carl; LINDVALL, Johannes; ROTHSTEIN, Bo. *Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities. Political Studies*. London, England, v. 61, p. 523-542, 2013. p. 542. DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. *Public administration around the world*. HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). *Good Government: The relevance of Political Science. Massachusetts: Edward Elgar Publishing*, 2012. p. 40. BAUHR, Monika. *Need or greed corruption?* HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). *Good Government: The relevance of Political Science. Massachusetts: Edward Elgar Publishing*, 2012. p. 68. DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). *Good Government: The relevance of Political Science. Massachusetts: Edward Elgar Publishing*, 2012. p. 150.

¹⁵³ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 44.

gastos na máquina pública, o que iria gerar o corte de pessoal e a busca pela eficiência governamental, com o objetivo de, além de tornar o aparato estatal ágil e eficiente, torná-lo transparente e comprometido com o desenvolvimento econômico-social.¹⁵⁴

Essas deficiências do modelo de administração burocrática passam a facilitar a ocorrência dos atos de corrupção nas instituições públicas, pois, como destaca Carvalho, “quanto maior o Estado, quanto mais recursos ele controlar, maiores as oportunidades de corrupção”.¹⁵⁵

A corrupção não é um desastre natural, como acentua Pereira, pois ela ocorre em locais onde já existe uma espécie de pré-disposição a sua ocorrência, ou seja, ela ocorre em “ambientes de oportunidades” dominados por pessoas que se valem dos cargos públicos para auferir benefícios, e a estrutura da Administração Pública definirá a maior ou menor ocorrência desse fenômeno social. Ela está ligada diretamente às relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, o que vai incluir, logicamente, a forma de atuação da Administração Pública. Por isso, é preciso reconhecer que o aumento da corrupção tem ligação direta com o aumento das decisões políticas do Estado em termos de intervenção econômica, pois isso aumenta as oportunidades de manipulação do poder e dos recursos governamentais.¹⁵⁶

Outro aspecto da crise é a globalização, que afetará os mercados e dos Estados de forma irreversível. Nas palavras de Pecqueur:

Depois dos anos 1970, nós vivemos um fenômeno de reforçada globalização. Esse fenômeno se exprime através da intensificação de mudanças de diferentes tipos: informações, capitais, bens e serviços. São fluxos mundiais de mudanças, embora as mobilidades sejam seletivas (atingem mais o capital do que os trabalhadores). A mundialização designa a crescente integração das diferentes partes do mundo e seu efeito é a aceleração das mudanças, o aumento das novas tecnologias de informação e de comunicação, dos meios de transportes, etc.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Cf. PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Cadernos de Pesquisas em Administração**. São Paulo, SP, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho de 2005. p. 9.

¹⁵⁵ CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 239.

¹⁵⁶ PEREIRA, José Matias. Op. cit., p. 2. Um exemplo citado pelo autor é o dos “anões do orçamento”, escândalo datado de 1993, em que parlamentares estabeleceram uma rede de corrupção com empreiteiros destinando verbas públicas a órgãos que nunca existiram e à obras superfaturadas. DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió, AL, n. 1, p. 129-146, 2002. p. 141.

¹⁵⁷ PECQUEUR, Bernard. *Fondements théoriques et conceptuels du développement local et de la gouvernance territoriale*. DIOP, Amadou (Ed.). **Développement local, gouvernance territoriale: Enjeux et perspectives**. Bélgica: Karthala Editions, 2008. p. 13.

Ela começa a alterar as relações entre os Estados a partir da década de 70, e vai rapidamente tomar impulso nas décadas seguintes, redefinindo as funções estatais, tornando-se mais uma das causas da crise em curso. Isto porque, se antes da globalização os Estados estavam teoricamente livres para proteger suas economias diante da competição internacional, com a integração dos mercados e dos sistemas produtivos a situação muda razoavelmente. A partir desse momento, o novo papel do Estado será, na esfera econômica, o de auxiliar a economia nacional a se tornar competitiva. As funções primordiais de regulação e intervenção continuam necessárias para a efetivação dos direitos sociais, do desenvolvimento tecnológico,¹⁵⁸ na busca pela redistribuição de renda, etc.

A globalização é um fenômeno que tem ocorrido nas últimas décadas e que tem implementado uma série de mudanças radicais na estrutura dos estados. Remete a ideia de “universalização” ou de uma ordem universal. Trata-se de um processo que rapidamente vai mudar a forma de Estado e suas funções: os seus elementos tradicionais passam a ser reconfigurados: o território ganha nova conformação neste momento e a soberania é minorada em face da recém incorporada dependência política e econômica entre os países.¹⁵⁹

Conforme destacado por Canotilho, o processo de globalização pelo qual passaram as comunicações e informações e a ampliação das organizações internacionais (principalmente as não-governamentais), vai alterar o papel do Estado. O resultado é a reconfiguração das fronteiras e o aumento da interdependência econômica entre os países. Como o processo de fragmentação da soberania não é algo natural, à primeira vista, acentua-se a crise já em curso.¹⁶⁰

É preciso destacar que a globalização vai influenciar diretamente o aumento da corrupção nos países. O novo momento pelo qual os mercados estão passando impôs um aumento gigantesco das transações comerciais, das negociações entre os países. Com isso, vão aumentar muito os casos de corrupção envolvendo funcionários públicos e empresas, pois a internacionalização das práticas comerciais vai ser o ambiente propício para o desenvolvimento da corrupção.¹⁶¹

¹⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**. São Paulo, SP, v. 1, n. 45, p. 49-95, 1998. p. 49. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Op. cit., p. 269.

¹⁵⁹ BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 64 et seq. MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 24.

¹⁶⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 1275. SANTOS, Milton. Op. cit., p. 78.

¹⁶¹ PEREIRA, José Matias. Op. cit., p. 2.

Apesar da corrupção remontar aos primórdios da humanidade, atualmente existem novos paradigmas que estimulam seu aparecimento nas instituições públicas. O campo internacional se torna terreno fértil para a difusão dos efeitos da corrupção, uma vez que as empresas passam a operar em mercados globais e se envolvem em atividades corruptas por vários motivos, como a competição pelos mercados locais e pela prestação dos serviços públicos. Claro, a corrupção está presente no comércio internacional desde sempre, mas a globalização acaba proporcionando o seu incremento ao longo dos séculos XX e XXI. Por isso, não é incorreto afirmar que “a corrupção surge como um dos delitos mais característicos do mundo globalizado”.¹⁶²

Como se percebe, a crise do final do Século XX está relacionada a uma série de fatores, e todos eles contribuirão para a redução da taxa de crescimento dos países, o aumento da desigualdade entre os povos, para o aumento da pobreza, e para o aumento da corrupção.¹⁶³

As várias distorções no sistema de Administração Pública tornam-se insustentáveis: o modelo de administração burocrática vinha permitindo que as transferências do Estado fossem capturadas por empresários, pela classe média e por funcionários públicos:

Em consequência seja da captura do Estado por interesses privados, seja da ineficiência de sua administração, seja do desequilíbrio entre as demandas da população e sua capacidade de atendê-las, o Estado foi entrando em crise fiscal - uma crise fiscal que, em um primeiro momento, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da crise da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo.¹⁶⁴

A ineficiência desse modelo em superar a administração patrimonialista, principalmente no Brasil, institucionaliza a corrupção que se torna uma verdadeira endemia na Administração Pública, de modo que os efeitos negativos desse período de crise são reverberados até os dias atuais. O modelo burocrático de administração se revelou ineficiente para atender com

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Observe-se que, no Brasil, a crise se prolonga ainda mais: ela vai chegar à década de 90 com toda força, impondo uma série de planos econômicos ao longo do período. Um deles foi o Plano Bresser-Pereira, que, em 1995 implementará um novo modelo de Administração Pública, a gerencial. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: (...). Op. cit., p. 51.

¹⁶⁴ Ibid., p. 53.

qualidade às demandas sociais do Estado, e em todo o mundo novas formas de pensar o Estado e a Administração começam a ser discutidas. Isto porque, como bem destaca Batista Júnior, fica muito claro depois da crise da década de 1980 que é preciso superar o modelo de Administração Pública puramente burocrática e incorporar novas diretrizes de eficiência e moralidade.¹⁶⁵

Em especial no Brasil, a dificuldade é ainda maior, uma vez que o modelo patrimonialista de administração pública nunca foi superado totalmente. Na terminologia de Pinho, ele foi sedimentado por superposição pelo modelo burocrático, formando um híbrido incomum de administração que vai perpetuar inúmeras práticas de corrupção nos órgãos governamentais.¹⁶⁶

O período da Ditadura Militar no Brasil foi realmente emblemático. Os “esforços” reformistas ocorreram após 1964, e se dividem em duas fases: a primeira com a publicação do Decreto Lei nº 200/67, que buscava, nas palavras de Pimenta, a “descentralização de atribuições e racionalização de rotinas”. A segunda fase, que teve início a partir de 1971, buscou fazer da reforma administrativa “um instrumento de melhoria da execução dos programas de governo”. Nas duas fases se observa que o objetivo do governo militar era eliminar os obstáculos dentro da própria administração burocrática para poder implementar projetos econômicos-sociais ditos “prioritários”.¹⁶⁷

No entanto, essa reforma gerencial vai reproduzir os vícios do modelo de administração patrimonialista, sedimentando as antigas práticas de corrupção na Administração.¹⁶⁸ Com isto, instaura-se um tipo de Administração Pública que junta os principais aspectos da burocracia

¹⁶⁵ Durante a campanha eleitoral de 1980 nos EUA, Reagan descreveu a burocracia federal do país como “obesa e hipertrofiada”, o que acabou levantando uma bandeira de combate à corrupção incrustada na Administração Pública. Cf. SAVOIE, Donald. Introdução. In PETERS, B. Guy; SAVOIE, Donald (Orgs.). *La gouvernance au XXI^e siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec: Presses Université Laval, 2001. p. 5. A corrupção institucionalizada não é uma característica apenas dos países em desenvolvimento. A maioria dos países já passou por uma fase onde a Administração Pública foi dominada pela corrupção. Em verdade, em pesquisa sobre cultura canadense e americana, estudiosos sugerem que em locais onde coexistem oligarquia comercial e burocracia estatal há também corrupção institucionalizada, uma vez que as duas classes passam a se valer tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo para fazer valer o seu controle. Cf. BOUCHARD, Gérard; LAMONDE, Yvan. *Québécois et Américains: la culture québécoise aux XIX^e et XX^e siècles*. Québec: Les Éditions Fides, 1995. p. 89. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 48 et seq.

¹⁶⁶ PINHO, José Antonio Gomes de. Op. cit., p. 63 et seq.

¹⁶⁷ PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. **A Administração Pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – FGV, 1976. p. 16 et seq.

¹⁶⁸ Entre eles, pode-se citar a criação de “uma espécie de tensão permanente entre as duas esferas (direta e indireta) da administração pública”; que deu origem a uma grande disparidade entre os cargos da administração direta e indireta. Enquanto que, de um lado, existia um tipo de burocrata insatisfeito e mal pago, totalmente desmotivado para cumprir com as próprias funções, do outro estavam os executivos públicos bem pagos e muitas vezes mais competentes que os próprios burocratas. Ibid., p. 66 et seq.

weberiana a novos padrões gerenciais, assentados em antigas práticas patrimonialistas vigentes em todo o país.

Além disto, durante todo o período de ditadura militar foram desviadas somas bilionárias dos cofres públicos em obras faraônicas (tais como as obras de Itaipu, Carajás, Transamazônica, Rio-Santos, Ponte Rio-Niterói, Metrô de São Paulo, entre tantas outras), sob a justificativa de que essas obras propiciariam o desenvolvimento econômico-social do país. É por isso que Bresser Pereira afirma que não tivemos um Estado Social propriamente dito, mas sim um Estado Desenvolvimentista, assentado na ideia de reforma da estrutura social.¹⁶⁹

O pior deste quadro foi que muitas destas obras foram financiadas por meio de empréstimos internacionais. Enquanto em vários países um dos fatores que desencadearam a queda do *Welfare State* foi a cobrança da dívida externa pelos organismos internacionais, dívida realizada para implementação de diversos direitos sociais, no Brasil a dívida foi realizada para propiciar às grandes reformas estruturais, e não necessariamente para a implementação do Estado de Bem-Estar, tendo o país entrado em crise junto com várias nações em todo o mundo sem ter tido um real estado social. Como observa Almeida, entre 1966 e 1973 houve a quadruplicação da dívida externa brasileira, que vai de US\$ 3,66 bilhões para o valor bruto de US\$ 12,57 bilhões.¹⁷⁰

Foram muitos os esquemas de corrupção no período, envolvendo, quase sempre, obras públicas de toda natureza, o que criou uma verdadeira cultura de corrupção bem específica entre as empreiteiras brasileiras e os funcionários da Administração Pública. A partir deste período, a corrupção se torna praticamente um procedimento padrão nas contratações de obras públicas, prática que até hoje é sentida com intensidade.¹⁷¹

¹⁶⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Op. cit., p. 32.

¹⁷⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, DF, v. 2, ano 50, p. 60-79, 2007. p. 72. E, neste sentido, é imprescindível que seja feito um alerta: muito embora o governo do regime militar tenha tido enorme parcela de culpa no aumento da dívida externa, não se deve atribuir toda a culpa pela quadruplicação da dívida apenas ao governo, pois uma parte da responsabilidade se deve à política fiscal draconiana operada pelos EUA na década de 1980, como bem destaca Cano: “Após o amadurecimento da industrialização nos países desenvolvidos, no início da década de 1970, a economia internacional entrou em crise. À medida que esta se aprofundava a hegemonia americana, ajudada pela Inglaterra, deu início ao que viria a ser chamado de Neoliberalismo e Globalização, com as políticas de desregulamentação comercial, financeira, dos contratos de trabalho (precarização e rebaixamento de seus custos), além das reformas previdenciárias e da minimização do papel do Estado. Na passagem para a década de 1980, no bojo dessas políticas e da necessidade de enfrentamento da crise, o mundo assistiu à jogada de mestre dos EUA, com sua draconiana política fiscal que quebrou todos os países internacionalmente endividados, tendo sido inclusive a antessala do desmoronamento do regime socialista”. CANO, Wilson. Op. cit., p. 4.

¹⁷¹ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Op. cit., p. 100. LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Op. cit., p. 84.

Portanto, a reforma na Administração Pública realizada durante o governo militar acabou não surtindo efeitos na real modificação dos paradigmas patrimonialistas que acompanharam a formação social brasileira (e, de acordo com os fatos históricos delineados, essa reforma já nasce contaminada pelas reais intenções do governo em realizar inúmeras obras em todo o país que gerariam desvios de verbas públicas). Nas palavras de Pinho, não se pode construir uma “realidade pura” a partir de uma “matriz impura”,¹⁷² pois isto pode ter consequências catastróficas:

A supressão ou obstrução, pelo regime autoritário, dos canais institucionais de representação de interesses, com a autonomia adquirida por alguns órgãos governamentais, fez surgir novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados fazendo surgir um tráfego novo e incontrolável entre os interesses públicos e privados – indo muito além dos limites das práticas convencionais de *lobby*, e assentando os fundamentos do que mais tarde assumiria a forma de **corrupção generalizada nos altos escalões do aparelho do Estado**. Assim, o patrimonialismo irradia-se também pelos setores da administração indireta e, possivelmente, com uma voracidade maior do que na direta, dado o volume de recursos e decisões estratégicas manipuladas por aquela esfera de governo (Grifos nossos).¹⁷³

Diante deste quadro, alguns organismos internacionais passaram a estabelecer diretrizes de combate à corrupção para os países. Firma-se a ideia de que é impossível exercer a governabilidade nas nações democráticas sem, antes, combater à corrupção e à má governança. É nessa época que tem início um processo de normatização do combate à corrupção a nível regional e, posteriormente, global, o que ocorre por meio da criação de órgãos dentro dos organismos internacionais específicos para trabalhar contra à corrupção. A fim de estimular uma mudança estrutural, o Banco Mundial e o FMI vão impor diretrizes fiscais, monetárias e até mesmo institucionais aos Estados, dando início a um novo paradigma de combate à corrupção em todo o mundo.

No Brasil não foi diferente: sob influência dos organismos internacionais, têm início as reformas gerenciais na Administração Pública, que objetivavam dar vida às diretrizes advindas das reformas estruturais. Além disto, vive-se a abertura democrática, seguida da edição da constituição cidadã. Os escândalos de corrupção que marcaram a ditadura militar, bem como o próprio histórico nacional do período anterior ao regime ditatorial imprimem uma das

¹⁷² PINHO, José Antonio Gomes de. Op. cit., p. 67.

¹⁷³ Ibid.

preocupações mais pungentes da sociedade no texto da constituição: a busca pela moralidade administrativa.

O direito pátrio, neste quadro conjuntural, é influenciado, também, pelo movimento neoconstitucionalista, que permitirá a consolidação de um sistema de princípios e valores no texto constitucional com força igual e até superior às regras escritas.

A partir destes fatos começa a se consolidar uma ordem jurídica de combate à corrupção no Brasil e no mundo. Mais que isto, consolida-se a ideia de que o Estado deve atingir os objetivos sociais elencados no texto constitucional por meio de uma ação eficiente. Os direitos conquistados ao longo do Século XX precisavam ser efetivados com qualidade, caso contrário haveria o regresso às premissas do Estado Liberal.

Neste “novo Estado”, denominado de “Liberal-Social” por Bresser-Pereira, consolida-se a necessidade de “uma política globalizante mais justa e fraterna”, e se reconhece que o grande desafio do final do Século XX é tornar o Estado eficiente, através da revisão das ideias centrais da Administração Pública e de seu aperfeiçoamento¹⁷⁴, e moralizado, na medida em que a corrupção é encarada como uma das razões para o subdesenvolvimento dos países.

No “antigo Estado” o modelo de Administração Pública burocrática privilegiava a manutenção da ordem social e a eficácia administrativa (império da lei, obediência a parâmetros de controle). Nesse “novo Estado”, como se supõe que a eficácia da lei e a estabilidade política foram alcançadas, surge uma preocupação enorme com a responsabilização dos gestores por suas decisões e atos dentro do poder público e com a eficiência administrativa, que passa a ser o alvo da Administração Pública. Busca-se, nesse “novo Estado”, levar as premissas básicas da eficiência econômica para a Administração Pública sem perder de vista o caráter público das ações.¹⁷⁵

A partir deste momento, a transparência passa a ser priorizada, uma vez que se reconhece que um dos maiores entraves à governabilidade dos países é a corrupção institucionalizada nos órgãos públicos, que se desenvolve em ambientes institucionais em que não há clareza na aplicação dos recursos públicos. Ela passa a ser reconhecida, neste momento, como uma das principais causas da ineficiência das prestações estatais e da desorganização de muitos países. Ela enfraquece o Estado, deslegitima os governos e destrói a confiança social na moral política. No caso brasileiro, torna-se um problema ainda mais grave e estrutural do que

¹⁷⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 25.

¹⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado. Op. cit., p. 10 et seq.

em muitos países, uma vez que o modelo patrimonialista de administração pública nunca foi superado totalmente.¹⁷⁶

Por isso, assume-se uma nova postura na Administração Pública. Espera-se do gestor que ele assuma a responsabilidade, em seu cargo, de agir de acordo com a finalidade pública buscada pelo Estado. Exige-se que ele seja honesto, probo, e que trabalhe em prol do bem público, da melhoria social. Nesse “novo Estado”, começa a ser incorporado pelos Estados e pelas organizações internacionais a necessidade legítima de assegurar a realização dos direitos sociais por meio dos serviços públicos de qualidade, compatibilizando essa necessidade com os novos padrões (sócio-liberais) que se impõem.¹⁷⁷

É preciso compreender a premissa basilar de que a governabilidade de um país é afetada diretamente pela corrupção presente no cenário político-administrativo de um Estado, levando aos cortes de receitas dos governos, ao desperdício dos gastos públicos, ao enfraquecimento da economia, ao aumento da dívida externa. Além disso, a corrupção é incompatível com a efetividade do Estado, pois corrói a confiança pública nas instituições administrativas e na política.¹⁷⁸

Parte-se do pressuposto que os cidadãos possuem o direito à prestação eficiente dos serviços públicos, a terem voz e participação na tomada de decisão, de que a máquina administrativa deve agir buscando a máxima efetividade na aplicação dos recursos públicos, que o combate à corrupção é premissa basilar para o desenvolvimento democrático e para o aperfeiçoamento da Administração Pública. Em outras palavras, passa-se a reconhecer que existe um direito fundamental à moralidade administrativa pautado no combate à corrupção.

3.2 Análise sociológica do estudo da corrupção no Brasil: a antinomia entre as normas morais e a prática social

Filgueiras compreende o problema da corrupção sob um outro prisma. Para ele, embora as interpretações correntes sobre o problema da corrupção no Brasil não devam ser descartadas,

¹⁷⁶ PEREIRA, José Matias. Op. cit., p. 2.

¹⁷⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado. Op. cit., p. 11.

¹⁷⁸ GUPTA, Sanjeev; ABED, George T (Orgs.). *Governance, Corruption, and Economic Performance*. Washington: International Monetary Fund, 2002. p. vii.

precisam ser analisadas com cautela, uma vez que podem levar a interpretações dicotômicas e parcialistas ou mesmo à naturalização do problema em si. Por isto, é preciso observar a corrupção de uma maneira diferente.

A partir da concepção do *habitus* cultural de Pierre Bourdieu, Filgueiras defende que há uma correlação entre as normas morais e as práticas sociais. Em suas palavras, “é fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade”.¹⁷⁹

Desta forma, quando o autor fala da moralidade, refere-se a “valores sociais básicos, que definem a responsabilidade do indivíduo frente à sociedade”¹⁸⁰, em outras palavras, “termos como decoro, honestidade, confiança e respeito têm um caráter normativo de posições corretas do indivíduo frente à sociedade”,¹⁸¹ e a compreensão da corrupção envolve um juízo de valor sobre tais normas morais e as práticas sociais antinômicas que ocorrem na realidade.

O primeiro ponto que precisa ser observado, aqui, é a formação dos valores fundamentais da sociedade. Eles surgem através de um processo deliberativo, onde os indivíduos expressam sua vontade (dentro da ordem política) e chegam a consensos. Estes, por sua vez, dão origem as categorias essenciais que vão estabelecer o que é ou não um “bom governo”. É a própria sociedade que, em um dado momento, chega a um consenso sobre quais são os valores normativos fundamentais que vão estar presentes na ordem jurídica, o que ocorre por meio de um “processo hermenêutico realizado na esfera pública, de acordo com consensos normativos estabelecidos deliberativamente, os quais definem conteúdos substantivos de valores - no plano da moralidade política - e definem sua contraparte normativa da corrupção”¹⁸².

Os atores sociais entram em deliberação dentro do espaço político. Quando isto ocorre, forma-se um consenso normativo sobre determinadas concepções que formam o interesse público, pois o saber moral serve, justamente, à função de construir tais consensos normativos.¹⁸³ Determina-se, assim, o conteúdo do que seja um ato de corrupção a partir dos juízos morais que ditam quando um tipo de ação política é correto ou não. São justamente estes

¹⁷⁹ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 399.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid., pp. 398-399. FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Op. cit., p. 95.

valores sociais que são pressupostos dos ambientes de consenso, que vão dizer o que é a moralidade e como ela vai se manifestar no ambiente jurídico.¹⁸⁴ Nas palavras de Filgueiras,

Quando dizemos, no plano do discurso político, que determinado agente A é desonesto, usou indevidamente os recursos públicos, cometeu uma improbidade administrativa, usou de clientelismo para se eleger ou simplesmente utiliza seu poder para obter alguma vantagem, julgamos que ele cometeu um ato de corrupção.¹⁸⁵

Daí que a moralidade acaba por exercer uma “função epistêmica” que serve como fundamentação aos valores normativos erigidos e impostos socialmente. A partir das deliberações dentro do espaço político, extrai-se a moralidade que, por sua vez, é a base da formação e aplicação das normas jurídicas que servem para corrigir comportamentos discrepantes do consenso social.¹⁸⁶ Desta forma,

Quando dizemos que um agente A cometeu um ato de corrupção, tomamos como conteúdo do juízo moral expectativas normativas, que têm uma natureza consensual na esfera pública. Espera-se que esse mesmo político A seja honesto, aja com decoro e respeito aos deveres cívicos, atenda às necessidades da sociedade, seja capaz de legislar e executar normas que visem à segurança da comunidade, aloque recursos da maneira o mais eficiente e trate a coisa pública de modo exemplar. Ao contrário disso, julgamos a ação desse mesmo político como um ato de corrupção. Por essa assertiva, o conceito de corrupção não se resume aos interesses dos agentes, nem mesmo às normas jurídicas do ordenamento político, assumindo um caráter plástico que apenas pode ser definido no contexto linguístico, em que esses juízos são realizados.¹⁸⁷

Mas estas normas jurídicas são o resultado dos consensos dentro do plano formal, porque em âmbito informal se formam normas de cunho cultural.¹⁸⁸ Formam-se “expectativas

¹⁸⁴ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit. FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Op. cit.

¹⁸⁵ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 399.

¹⁸⁶ FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Op. cit., p. 95.

¹⁸⁷ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit.

¹⁸⁸ Como esclarece Filgueiras: “O modelo analítico parte de uma concepção habermasiana da questão da moralidade, em que a construção da ação política legítima depende da justificação e aplicação racional de valores e normas (HABERMAS, 2004). Os consensos normativos constituem-se como expectativas normativas e são fundamentados na *práxis* pública de justificação racional de valores por parte de uma comunidade de comunicação, visando estabelecer a verdade de enunciados normativos em função de razões justificadoras, as quais asseguram um processo de aprendizado moral. Isso é, as convicções normativas partilhadas intersubjetivamente têm uma função cognitiva que levam as partes conflitantes a um constante experimentar de normas colocadas à deliberação. O saber moral é sempre empregado na construção dos consensos normativos, tendo em vista o fato de a justificação racional de normas ocorrer em paralelo à sua constante crítica. A moralidade, desse modo, tem uma função

de ação corretas” para os agentes públicos e para as instituições através dos consensos que se formam a partir da moralidade. O julgamento da ação política, assim, ocorre por meio do Direito, formalmente falando. Mas fora deste âmbito, a cultura define um caráter informal para a moralidade. É a partir das contradições entre os âmbitos formal e informal que se desencadeia a institucionalização da corrupção.¹⁸⁹

Os juízos morais, assim, atuam organizando a ação política. Dividem-se em juízos de valor e de necessidade, que podem ser analisados a luz da diferenciação entre “excelência e cotidiano”. A ideia de excelência remete à ética aristotélica.¹⁹⁰

Abrem-se parênteses, aqui, para explicar, em linhas gerais, alguns dos pontos axiais da filosofia aristotélica que importam para a compreensão da ideia de juízo de valor. O filósofo tratou das questões relativas aos costumes e formas de agir do meio social, como a forma de pensar, sentir e o próprio caráter do homem. Por isto, seus estudos refletem uma grande preocupação com os fundamentos do comportamento humano, avançando na seara da política e em questões práticas sobre a função do Estado e do cidadão na manutenção da vida em coletividade, desenvolvendo-se, assim, uma ética normativa eminentemente social.¹⁹¹

O homem possui seu sentido ligado à ideia de vida em sociedade, e sua “finalidade natural” consiste, justamente, em viver na cidade e contribuir com as mais variadas necessidades da coletividade, participar da política e, quando as leis forem editadas de forma justa, viver através das virtudes éticas que se prolongam nas virtudes políticas, o que significa contribuir, enquanto cidadão, para a vida na *pólis*.¹⁹²

A lei positivada possui um objetivo basilar que fundamenta sua existência: fazer com que a sociedade, por meio da ação individualizada dos homens, pratique as virtudes, dirija-se ao bem comum. Em verdade, tanto as leis quanto a política servem fundamentalmente a este fim, e é por meio dela que o homem atinge sua finalidade enquanto ser social. Mas é preciso compreender, como bem destaca Bittar, que a lei não objetiva tornar o indivíduo virtuoso em si mesmo, mas tornar a convivência social pacífica para que as virtudes possam naturalmente

epistêmica e uma natureza de correção, que opera com justificações racionais dadas ao entendimento. A fundamentação de normas morais, de acordo com Habermas, ocorre por uma atitude autocrítica nos contextos de aplicação, a par de uma troca empática das perspectivas de interpretação oferecidas por contextos de justificação. Os juízos envolvem uma moralidade configurada em torno de uma justificação racional de valores dados à aplicação por meio de normas que assumem uma natureza jurídica no plano formal, e cultural no plano informal”.
Ibid.

¹⁸⁹ Ibid., p. 400.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ HÖFFE, Otfried. Op. cit., p. 993-995.

¹⁹² CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel. Op. cit., p. 52.

florescer entre os cidadãos. Assim, a lei ajuda a formar o bom cidadão. E, neste sentido, é preciso que não se confunda a ideia de “bom cidadão” com “homem bom”, pois um homem só pode ser considerado bom em essência quando agir de forma correta independentemente de haver um conjunto de leis que o forcem a agir de uma dada maneira.¹⁹³

A felicidade é considerada um bem social e coletivo do indivíduo. Como sua natureza é de ser social, seria impossível que a autossuficiência – considerada aqui como o egoísmo em relação às questões da *pólis*, como o isolamento da vida em comunidade – levasse à felicidade, pois a escolha pela “excelência individual” não pode atingir o “bem supremo”, fincado na ideia de vida em comunidade. Por conseguinte, somente por meio de uma outra forma de autossuficiência – a coletiva – que o homem seria capaz de alcançar sua felicidade e a do grupo, atingindo, desta forma, sua própria finalidade.¹⁹⁴

Desta forma, Aristóteles desenvolveu uma visão comunitária de cidadania, em que ganha destaque a ideia de pertencimento a uma dada comunidade política, onde o coletivo é enfatizado em detrimento do individual, por meio da participação do cidadão na vida pública e da realização das virtudes.¹⁹⁵

O centro da ética aristotélica é a convivência política do indivíduo na sociedade, o que ocorre através da virtude e da justiça. O indivíduo só poderá ter uma vida feliz na medida em que desenvolver virtudes morais que colaborem para a vida em coletividade. Não basta que o homem se reconheça enquanto animal racional, pois ele é, essencialmente, um animal político, o que significa que o homem só pode realizar sua natureza por meio da vida em comunidade, pois não há como ser feliz sozinho.¹⁹⁶

Os cidadãos se curvam à lei através da justiça, enquanto disposição interior e subjetiva que regula as relações entre os iguais. Por isto, o cidadão possui o dever moral de cumprir à lei, viver justamente e praticar a todas as virtudes, pois se trata da sua finalidade enquanto ser gregário. Ele precisa possibilitar à comunidade sua manutenção através de suas ações individualizadas que passarão a compor o tecido do corpo coletivo em prol da manutenção da *pólis*.¹⁹⁷

¹⁹³ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Op. cit., p. 990-1001.

¹⁹⁴ Ibid., p. 28.

¹⁹⁵ CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. In BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 106.

¹⁹⁶ SILVEIRA, Denis Coitinho. **Os sentidos da justiça em Aristóteles**. Op. cit., p. 12.

¹⁹⁷ Ibid., p. 13.

Toda ética aristotélica caminha no sentido de que o cidadão possui uma responsabilidade moral para com a *pólis*, pois ele deve cumprir de forma voluntária os deveres legalmente instituídos para a manutenção da coletividade. E dentre todas as virtudes é a justiça que impulsiona o homem para que ele viva de acordo com cada um dos seus deveres, sendo considerada uma qualidade moral dos cidadãos, a “virtude da cidadania”. Ela liga o indivíduo a vida em comunidade, e, mais que isto, concilia os interesses próprios e particularizados dos mesmos com os interesses do Estado, dotando-os como cidadãos¹⁹⁸. Neste sentido, Hesse destaca:

A vida do Estado, tal como a vida humana, não está abandonada a ação surda de forças aparentemente inelutáveis. Ao contrário, todos nós estamos permanentemente convocados a dar conformação à vida do Estado, assumindo e resolvendo as tarefas por ele colocadas. Não perceber esse aspecto da vida do Estado representaria um perigoso empobrecimento de nosso pensamento. Não abarcaríamos a totalidade desse fenômeno e sua integral e singular natureza.¹⁹⁹

Portanto, “é o cidadão, e não mais o indivíduo em-si-mesmo que, pela prática da justiça, se reconhece na *pólis* e fundamenta uma ética social”²⁰⁰. A justiça, em sua acepção política, só se realiza quando os indivíduos vivem em coletividade com o objetivo de garantir a autossuficiência da comunidade, e por isso o cidadão possui a responsabilidade ética dentro deste espaço de sempre deliberar consciente e voluntariamente para a manutenção da *pólis*, e só assim poderá ser justo e agir de acordo com suas finalidades.²⁰¹

Desta maneira, quando se falam em “juízos de valor”, faz-se referência aos consensos realizados na ordem política que, seguindo a linha de pensamento da acepção aristotélica, buscam a realização dos valores comuns por meio da associação cotidiana, a expressão das “virtudes” políticas e a realização da “finalidade natural do homem” dentro do espaço social, ou seja, dos valores que devem orientar a ação em “contextos sociais complexos”. Como bem explica Filgueiras: “Elementos como decoro, honestidade, cumprimento dos deveres e virtudes demandam do comportamento dos atores normas entronizadas, que são aplicadas pela ação virtuosa e pelo respeito aos costumes de determinada comunidade política singular”²⁰².

¹⁹⁸ Ibid., p. 13-14.

¹⁹⁹ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 20.

²⁰⁰ SILVEIRA, Denis Coitinho. **Os sentidos da justiça em Aristóteles**. Op. cit., p. 14.

²⁰¹ Ibid., p. 121-133.

²⁰² FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 400.

Já os juízos morais de necessidade estabelecem uma espécie de contraponto a estes juízos de valor, pois, através deles, “não se espera do corpo político a excelência do agir, mas apenas uma neutralidade em relação a valores, que permita a cada indivíduo satisfazer suas necessidades”²⁰³. Em outras palavras, o Estado assume a função de realizar os deveres morais coletivos dos indivíduos que a ele se submetem, quer seja por meio da obediência destes indivíduos por meio de um consenso, quer seja através da existência de direitos que assegurem a satisfação de suas necessidades.²⁰⁴

Com isto, o autor na verdade quer dizer que para entender a corrupção é preciso compreender antes que existe um quadro normativo que está de acordo com os próprios valores morais sociais, que primam pela honestidade, lealdade às instituições, boa-fé, proteção da confiança e probidade no exercício da função pública. Simultaneamente e de maneira contraditória, esta mesma sociedade que estabelece um consenso sobre o quadro geral de valores e coloca os tais no texto da Constituição e de diversas normas jurídicas, desenvolve uma série de condutas no campo das práticas sociais que são diametralmente opostas a tais valores.²⁰⁵

Esta afirmação pode ser feita a partir dos dados extraídos de uma série de pesquisas realizadas pelo próprio autor e pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da UFMG. Através delas, corrobora-se justamente o fato de que há uma série de antinomias entre as práticas sociais e as normas moralmente aceitas para toda a sociedade.²⁰⁶

O primeiro destes dados a ser destacado se refere a noção de interesse público. Nas palavras de Filgueiras, “as noções de interesse público expostas influenciam no modo como o brasileiro pensa a corrupção”, assim a sociedade compreende que “a corrupção no Brasil está ligada a atos ilícitos praticados por funcionários públicos, não percebendo a possibilidade de a corrupção poder ser praticada na dimensão privada”.²⁰⁷ Veja-se, neste sentido, o seguinte gráfico:

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid., p. 399.

²⁰⁶ Ibid., p. 408.

²⁰⁷ Ibid.

QUADRO 1: Concepções de interesse público

Categorias	N	%	% Válido
É qualquer coisa que interessa à maioria das pessoas	483	20	20,9
Alguma coisa que é responsabilidade do Estado resolver	548	22,6	23,8
Alguma coisa que é de responsabilidade de todos nós resolvermos	961	39,7	41,7
Todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público	298	12,3	12,9
Nenhuma das frases explica o que é interesse público	16	0,7	0,7
Não sabe	112	4,6	
Não respondeu	3	0,1	
Total	2421	100,0	

Fonte: Filgueiras, 2008, p. 409.

Em primeiro lugar, é preciso destacar, com base nestes dados expostos pelo autor, que há uma grande parte da sociedade que não compreende o real conceito de interesse público. Não há, por consequência, uma um sentimento prevalecente de responsabilidade social que seja capaz de albergar o problema da corrupção como um problema eminentemente público, ou seja, de toda sociedade. Além disto, foge à compreensão social a ideia de uma corrupção que nasce dentro da iniciativa privada, que é fruto das relações entre indivíduos, entre empresas e de ambos para com o Estado.²⁰⁸

Há, desta maneira, uma dupla percepção social: de um lado, compreende-se que o interesse público é construído a partir do saber moral social, que reconhece a existência de valores e formas de atuação em âmbito público. É justamente este saber moral que será empregado na construção de uma série de consensos normativos (como as normas que preveem o controle da corrupção, *e.g.*, o princípio jurídico da moralidade administrativa).²⁰⁹

É por meio do Direito que as preferências morais assumem viés impositivo, e no plano da cultura que assumem um caráter informal muitas vezes dissociado das normas jurídicas.²¹⁰ Com isto, Filgueiras pretende explicitar o fato de que a corrupção “tem uma natureza moral e prática, que nem sempre são conexas, o que não quer dizer que ela deva ser tolerada em função de sua natureza complexa”.²¹¹

A ideia desenvolvida por Filgueiras parte também da teoria desenvolvida por Jürgen Habermas sobre as normas morais. De acordo com este, as normas morais são fruto de um “ajuste entre egoístas racionais”, ou seja, dos seus interesses pressupostos à coletividade, o que

²⁰⁸ Ibid., p. 399.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid., p. 400.

²¹¹ Ibid., p. 401.

possibilita o assentimento geral para a construção de normas jurídicas, de caráter obrigatório. A partir deste ajuste, os “membros da comunidade moral” passam a esperar uns dos outros uma forma de comportamento social. Diga-se, elege-se, mesmo diante dos interesses egoísticos individualistas, um corpo de normas jurídicas que passam a ser impostos a todos.²¹²

A questão posta por Filgueira vai além: existe um aspecto moral na análise da corrupção, que passa justamente pela análise das normas morais pressupostas e, conseqüentemente, incorporadas ao mundo jurídico por meio de uma série de regras de conduta. Acontece que há um “fosso que separa a ação dos agentes e a estrutura social”,²¹³ e é preciso compreender este “fosso”, esta diferença primordial entre as normas jurídicas de combate à corrupção e a estrutura social.²¹⁴

Para isto, o autor propõe a utilização da teoria das práticas do sociólogo francês Pierre Bourdieu, segundo o qual é preciso entender a prática social e sua relação com a ação dos agentes estatais, ação esta que tem como pano de fundo as estruturas estruturantes, ou seja, o *habitus* social.²¹⁵

O conceito de *habitus* retoma as reflexões iniciadas por Émile Durkheim (que trabalha o tema na esfera da educação) e Erwin Panofsky, mas sob um ponto de vista distinto. É Bourdieu quem traz este conceito para o campo das relações sociais, percebendo-o a partir dos comportamentos dos agentes, das estruturas e formas de comportamentos.²¹⁶ Compreende-se, em outras palavras, o *habitus* como o “princípio gerador e unificador que retraduz as características e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas”.²¹⁷

O mundo social, caracterizado como um espaço multi-dimensional, possui uma série de especificidades próprias a cada um dos contextos em que emerge. Isto significa que cada universo social vai ser construído de uma determinada maneira, que dependerá, basicamente,

²¹² HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004. p. 271.

²¹³ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 401.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, RJ, n. 20, pp. 60-70, Ago./2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/01/2016. p. 62.

²¹⁷ BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. Op. cit., p. 21-22.

dos poderes e formas de capital coexistentes dentro do campo social que estão todo o tempo se digladiando para obter o controle dos bens sociais escassos.²¹⁸

Os poderes a que se refere Bourdieu, ou simplesmente os tipos de capital, são o econômico, cultural ou informacional, social e o simbólico.²¹⁹ O *habitus*, desta maneira, vai corresponder a uma espécie de “princípio mediador”, que nasce justamente entre as condições sociais de existência do indivíduo e suas práticas²²⁰ dentro do campo, onde ocorrem os conflitos pelo controle dos mais variados tipos de capital. Em outras palavras,

O espaço social é construído de tal modo que os agentes ou grupos são aí distribuídos em função de sua posição nas distribuições estatísticas de acordo com os dois princípios de diferenciação que, em sociedades mais desenvolvidas, como os Estados Unidos, o Japão ou a França, são, sem dúvida, os mais eficientes – o capital econômico e o capital cultural. Segue-se que os agentes têm tanto mais em comum quanto mais próximos estejam nessas duas dimensões, e tanto menos quanto mais distantes estejam nelas. As distâncias espaciais no papel equivalem a distâncias sociais. Mais precisamente, como expressa o diagrama de *La distinction*, no qual tentei representar o espaço social, os agentes são distribuídos, na primeira dimensão, de acordo com o volume global de capital (desses dois tipos diferentes) que possuam e, na segunda dimensão, de acordo com a estrutura de seu capital, isto é de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital, econômico e cultural, no volume global de seu capital.²²¹

Para compreender de maneira completa e não substancialista²²² o *habitus* que emerge em um dado universo social, é preciso, antes, analisar as condições históricas que permitiram o desenvolvimento de uma dada sociedade, ponderando os fatores que, em cada momento, contribuíram para a formação de um pensamento em comum e para a construção do campo social.²²³ Daí a importância da análise histórica realizada anteriormente, que permite a

²¹⁸ “The social world can be conceived as a multi-dimensional space that can be constructed empirically by discovering the main factors of differentiation which account for the differences observed in a given social universe, or, in other words, by discovering the powers or forms of capital which are or can become efficient, like aces in a game of cards, in this particular universe, that is, in the struggle (or competition) for the appropriation of scarce goods of which this universe is the site”. BOURDIEU, Pierre. *What makes a social class? On the Theoretical and practical existence of groups*. *Berkeley Journal of Sociology*. Berkeley, USA, n. 32, pp. 1-18, 1987. pp. 3-4.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²²⁰ SETTON, Maria da Graça Jacintho. *Op. cit.*, p. 62.

²²¹ BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**. *Op. cit.*, p. 19.

²²² Uma leitura substancialista, nas palavras de Bourdieu, é aquele tipo de análise ingênua que “considera cada prática... em si mesma e por si mesmas, independentemente do universo de práticas intercambiáveis e concede a correspondência entre as posições sociais (ou as classes vistas como conjuntos substanciais) e os gostos ou práticas como uma relação mecânica e direta”. *Ibid.*, p. 16.

²²³ *Ibid.*, p. 17.

visualização da formação do próprio *habitus* social brasileiro ao longo dos anos. Desta forma, é preciso compreender este *habitus* como

(...) sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizadora de um regente.²²⁴

Sobre o prisma desta teoria, Filgueiras aponta justamente a necessidade de relacionar a prática social ao *habitus* pressuposto do ambiente social. A ciência social, sob tal prisma, “deve recusar as alternativas da consciência e da inconsciência, da racionalidade e da irracionalidade, visto que dicotomias conceituais encobrem os processos pelos quais os fatos sociais ocorrem”.²²⁵

Não por outro motivo que Filgueiras defende a compreensão da moral social, uma vez que a ação dos indivíduos depende diretamente “das interações e do capital cultural acumulado, que vincula os fenômenos políticos às manifestações públicas e ao ato público no contexto das instituições”.²²⁶ Assim,

(...) nota-se que moralidade e prática social têm um aspecto contraditório, uma vez que podemos concordar com valores morais universais, como por exemplo, o valor da honestidade, ao mesmo tempo em que podemos agir de forma desonesta. Isso explica o fato de criarmos a expectativa de que os políticos e cidadãos sejam honestos, mas o sujeito, ao mesmo tempo, querer entrar em um esquema de corrupção, tendo em vista interesses bem determinados, na esfera econômica e social. A antinomia entre juízos de valor e juízos de necessidade permite compreender a antinomia existente entre moralidade e prática social, explicando a tolerância à corrupção nas sociedades contemporâneas.²²⁷

A partir deste posicionamento Filgueiras defende a existência de uma “taxionomia da corrupção”, onde identifica três graus de corrupção nas sociedades a partir das práticas

²²⁴ BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática, 1994, p. 60-61.

²²⁵ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil. Op. cit., p. 401.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid., p. 403.

sociais.²²⁸ Quando as normas morais sociais coincidem com as práticas sociais, revelando-se na obediência dos cidadãos às prescrições gerais, a corrupção é controlada. De forma diversa, quando as normas morais sociais não coincidem com as práticas sociais, ou seja, quando uma sociedade deixa de obedecer às normas jurídicas objetivamente postas, surge a corrupção tolerada. Por fim, quando não há sequer um consenso acerca dos padrões morais a serem seguidos por todos, e muito menos a observância de valores coletivos no âmbito prático, a corrupção seria endêmica.²²⁹ Explicando tal taxionomia, Filgueiras preleciona:

No caso da corrupção controlada (A), não há antinomia entre normas morais e prática social, representando uma situação ideal em que valores e necessidades convergem em uma razão prática que mantém a corrupção sob controle. Esse tipo de corrupção pressupõe uma sociedade estóica e dirigida pelos deveres, funcionando como uma espécie de modelo normativo perfeito, mas que não encontra efetividade no mundo real. No caso da corrupção tolerada (B), está presente a antinomia entre valores e necessidades, em que os atores sociais são capazes de concordar com os valores fundamentais da política, mas, no plano prático, não transformam esses significados morais em uma prática efetiva. A tolerância à corrupção está relacionada a contextos sociais marcados pelo mundo dos interesses cotidianos, em que a atividade política é realizada na dimensão da representação. Finalmente, no caso da corrupção endêmica (C), a antinomia entre valores e necessidades desaparece pela ausência de significados morais para a vida social e uma prática predatória, marcada por baixa solidariedade. Esse cenário ocorre em contextos pouco comuns, mas empiricamente encontrados, representando situações de rupturas políticas e decadência institucional.²³⁰

A proposta de Filgueiras é que se compreenda a corrupção a partir deste prisma, uma vez que as sociedades contemporâneas, complexas por natureza, não estão livres da corrupção. Porém, em algumas sociedades a corrupção é tolerada, mesmo existindo um conjunto de normas jurídicas baseadas na moralidade administrativa. Assim, as práticas sociais nem sempre coincidirão com as normas morais impositivas.²³¹

O caso brasileiro, sob este prisma, não possui um patamar de corrupção endêmica, haja vista que neste tipo “não há consenso a respeito dos valores políticos básicos e muito menos a respeito de quais práticas são permitidas no âmbito da sociedade”.²³² Na verdade, a corrupção

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Ibid., p. 404.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Ibid., p. 405.

²³² Ibid.

brasileira se encontra em um patamar intermediário, onde os valores e as necessidades se misturam e convergem por diversos momentos, gerando uma tolerância geral a corrupção.

A questão colocada pelo autor, sob este prisma, é justamente a seguinte: “mas por que poderíamos dizer que existe uma tolerância à corrupção no Brasil?”.²³³ Assim, como resposta a tal indagação, Filgueiras explica que

A tolerância à corrupção não é um desvio de caráter do brasileiro, uma propensão e culto à imoralidade, nem mesmo uma situação de cordialidade, mas uma disposição prática nascida de uma cultura em que as preferências estão circunscritas a um contexto de necessidades, representando uma estratégia de sobrevivência que ocorre pela questão material. A tolerância à corrupção não é uma imoralidade do brasileiro, mas uma situação prática pertencente ao cotidiano das sociedades capitalistas. A confrontação entre excelência e cotidiano cria uma antinomia entre valores e prática, tornando a corrupção um tipo de estratégia de sobrevivência, mesmo em um contexto onde a moralidade existe. Isso implica que a corrupção represente um desafio à democratização brasileira, não no plano formal, mas no plano da cultura política. Não se pode dizer, portanto, que o brasileiro típico represente um caso de ausência de virtudes. As democracias não podem confiar apenas nas virtudes dos cidadãos, uma vez que é fundamental pensar a efetividade das leis. As virtudes são necessárias, mas não representam uma condição suficiente para manter o funcionamento da democracia. É necessário pensar, porém, no caso brasileiro, um processo de democratização no plano da sociabilidade e da cultura, tendo como horizonte uma democracia que não se resuma a seus ritos formais, mas que seja capaz de garantir a adesão do cidadão comum às instituições democráticas, tendo em vista a efetividade da lei e mecanismos democráticos de controle da corrupção. O que poderia tornar a corrupção no Brasil endêmica seria a possibilidade dos valores públicos degenerarem.²³⁴

Diante de todos estes questionamentos surge uma outra questão: como superar a tolerância social à corrupção que surge, justamente, entre os juízos de valor e de necessidade social? Como mudar este quadro geral de anomia, haja vista que o problema encontra-se fincado em uma série de questões de ordem sociológica?

A partir de uma profunda mudança no ambiente jurídico. A impunidade é um dos fatores que mais estimulam o surgimento da corrupção, embora ela também precise ser trabalhada sob o viés da cultura política. Neste sentido, pondera Filgueiras,

²³³ Ibid., p. 416.

²³⁴ Ibid., p. 417.

É fundamental enfrentar o problema da impunidade dos crimes de corrupção e fortalecer os mecanismos de inteligência e integração institucional. E mais do que isso, assegurar que a maturidade cultural e institucional que se arvora não permita que passemos da corrupção na democracia para a corrupção da democracia.²³⁵

Em parte, e como proposta adotada neste trabalho, é preciso que a moralidade administrativa seja enxergada dentro do quadro de direitos fundamentais. Isto porque o processo de democratização ao qual o autor se refere impõe uma série de reformas de caráter social e político que deem vida às práticas sociais de combate à corrupção.

E em que isto alteraria, de fato, a questão do controle da corrupção? Ora, compreendendo-se a moralidade não apenas como um princípio ligado a padrões de comportamento aceitáveis coletivamente ou não, mas sim como um direito fundamental de cunho social, altera-se substancialmente a forma como a sociedade encara a corrupção.

Há um caráter pedagógico fundamental nesta ação, que leva a sociedade a encarar a moralidade sob um viés diferente. Todos sabem que possuem direitos fundamentais sociais, tal como saúde, educação, moradia, emprego, etc., mas não se encara, igualmente, a moralidade administrativa como um direito fundamental a ser efetivado e conquistado na prática cotidiana. Ao falar que se trata de um direito fundamental, coloca-se a moralidade em um outro patamar e assim se estimulam os indivíduos a agirem de acordo com seus fundamentos normativos e cobrar do Estado o mesmo tipo de ação em face da correlação existente entre os direitos e deveres.

Direitos fundamentais são conquistas históricas que, simultaneamente, impõem deveres ao Estado e à sociedade. Se, de um lado, um direito social deve ser prestado pelo Estado, cujo dever precípua é o de garantir sua máxima efetividade, permitindo que toda uma coletividade goze por inteiro do mesmo, por outro, a noção de um direito fundamental à moralidade impõe uma postura ativa do cidadão, que precisa sair de sua passividade habitual que leva à tolerância à corrupção e exigir uma prestação eficiente de tal direito por parte do Estado.

²³⁵ FILGUEIRAS, Fernando. É fundamental combater à impunidade. **Jornal Valor Econômico**. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/e_fundamental_combater_a_impunidade_0.pdf>. Acesso em: 20/02/2016.

3.2.1 Uma educação para a ética e a moral públicas

Se, de um lado, as reflexões anteriores permitem concluir que é preciso superar o fosso que existe na atualidade entre as normas jurídicas que impõem uma série de normas de conduta éticas e a prática social, por outro, é impossível não pensar em como efetivar uma nova racionalidade e forma de agir no seio da sociedade, notadamente quando se fala em incorporar a moralidade administrativa como direito fundamental inerente a cada cidadão.

De um lado, isto ocorre dentro do próprio ambiente jurídico, por meio do controle da corrupção e da proteção do bem jurídico moralidade administrativa. Por outro, é preciso reconhecer que escapa ao viés jurídico a responsabilidade pela mudança de paradigma, na medida que a incorporação às práticas sociais do ideal de moralidade administrativa depende da própria predisposição social em romper com a anomia geral em acompanhar as instituições públicas.

A questão, de fato, impõe uma série de considerações sobre o que é a moralidade administrativa, qual a diferença entre a moral social e a moralidade jurídica, em que medida ela poderá ser considerada como direito fundamental e não apenas como um princípio jurídico. São questões que serão debatidas no capítulo seguinte, que pretende, justamente, abordar a questão deste direito fundamental à moralidade administrativa.

4 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Através da análise histórica realizada no capítulo antecedente foi possível vislumbrar alguns dos elementos que permitiram a consolidação de um *habitus* cultural de tolerância à corrupção no Brasil. Verificou-se, assim, que para entender este fenômeno é preciso compreender, antes, as antinomias que existem entre as normas morais sociais – relacionadas aos padrões éticos de conduta eleitos por todos ou pelo menos pela maioria e normatizadas por meio do Direito – e a prática social.

Diante deste cenário, torna-se impossível afirmar categoricamente qual é a causa da corrupção no Brasil, pois não se trata de uma única causa, como restou demonstrado, mas de um complexo de fatores históricos, políticos, econômicos, sociais, jurídicos, culturais, etc. No entanto, é possível reconhecer, pelo menos com base na visão defendida por Filgueiras (Cf. item 2.2), que as normas protetivas da moralidade administrativa precisam ser trabalhadas, dentro do ambiente social, no sentido de serem realmente incorporadas ao *habitus* cultural brasileiro.

As pesquisas realizadas pelo autor comprovam que no quadro de valores da sociedade reconhece-se a necessidade de proteger a moralidade administrativa e combater a corrupção. No entanto, mesmo assim, em algumas situações não é incomum que a própria sociedade haja em descompasso com as normas protetivas da moralidade administrativa, quer seja ao praticar atos de corrupção, quer seja ao tolerar a mesma no ambiente político-social.

Isto nem de longe significa que é impossível controlar a corrupção na sociedade brasileira. Ao contrário, por meio deste diagnóstico torna-se cristalina a necessidade de encontrar mecanismos jurídico-sociais que tornem possível a superação deste quadro geral de tolerância e impunidade.

Uma das saídas para este problema está, justamente, em trabalhar a ideia da moralidade administrativa enquanto direito fundamental de cada cidadão. Isto porque, se, de um lado, a ideia por trás dos direitos fundamentais suscita uma série de anseios sociais, atividades de cunho positivo e prestacional por parte do Estado, de outro implica a noção de deveres fundamentais, o que significa dizer que os cidadãos também precisam participar ativamente do processo de concretização deste direito em face de seu papel dentro da coletividade e para com a própria ideia de Estado.

Assim, a seguir serão analisados alguns dos aspectos jurídicos que envolvem a questão da moralidade, de sua natureza enquanto direito fundamental, do seu conteúdo enquanto princípio jurídico regente da atividade estatal e alguns dos mecanismos de controle.

4.1 A moralidade como um direito fundamental

Entender a moralidade administrativa como direito fundamental impõe a análise prévia da própria condição de direito fundamental dada a alguns direitos. Passa, simultaneamente, pela compreensão das diferenças essenciais entre direitos fundamentalmente constitucionais e aqueles que não o são. Por fim, perpassa a compreensão dos limites deste direito enquanto fundamental, dos deveres do Estado para com a sociedade e vice-versa em cumprir os valores constitucionais protetivos da ética pública e do espírito unificador coletivista subjacente a ideia de Estado Democrático de Direito.

Em obra ímpar no ordenamento jurídico pátrio e de leitura indispensável, Sarlet aborda um complexo de questões sobre os direitos fundamentais, construindo uma verdadeira teoria geral sobre os mesmos.²³⁶ Sua análise acerca da temática nos informa uma série de conceitos indispensáveis. O primeiro a ser destacado é a diferença entre os direitos positivados no texto constitucional dos direitos fundamentais, igualmente inseridos no corpo da Constituição.

Há uma diferença notável entre os direitos ditos “fundamentais” dos demais direitos contitucionalizados. A proteção dos direitos fundamentais caminha no sentido de um tipo de proteção diferenciada no ordenamento nacional e internacional, embora para Sarlet os direitos fundamentais, em nível internacional, devam ser chamados de “direitos humanos”. Os direitos podem ser “fundamentais” em um duplo sentido: foram e material. Consubstanciando este entendimento, além de Sarlet, uma série de autores afirmam o mesmo.

Luño define os direitos fundamentais como os aqueles direitos que *“se presentan en la normativa constitucional como un conjunto de valores objetivos básicos (la doutrina germana*

²³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. Ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 75.

*los califica, por ello, de Grundwert) y, al propio tiempo, como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas”.*²³⁷

Os direitos fundamentais são definidos por Alexy como ideias centrais do ordenamento jurídico que revelam importantes posições do Estado. Propõe que ao invés de distinguir as normas constitucionais através de “critérios substanciais e/ou estruturais”, elas sejam distinguidas em critérios formais (relativo a forma de positivação) e materiais (de acordo com seu conteúdo). Para o autor, somente seriam normas de direitos fundamentais as normas previstas no texto constitucional, expressas por disposições de direitos fundamentais.²³⁸

Neste sentido, Canotilho afirma que os direitos podem ser formal ou materialmente fundamentais. A fundamentalidade formal está associada a constitucionalização de direitos, a sua inserção dentro do quadro normativo constitucional. Eleva-se um direito à categoria de fundamental, em seu aspecto formal, a partir da inserção da norma jurídica no texto da Constituição. Além disto, esta norma deve estar submetida a um processo de alteração mais rígido que se constitui em limite material para a revisão constitucional.

Destaque-se, ainda, que os direitos fundamentalmente formais são dotados de vinculabilidade imediata, o que significa que todas as decisões, escolhas, ações e controle devem ser exercidos tendo como pano de fundo a observância destas normas. Doutra via, pode-se afirmar que um direito é materialmente fundamental quando o seu conteúdo estiver voltado às normas de estruturação do Estado e da sociedade. Como bem acentua Canotilho, apenas a noção de fundamentalidade material pode ensejar abertura da constituição a outros direitos fundamentais não constitucionalizados, o que implica, como consequência, na aplicação de aspectos do regime jurídico típico de direitos formalmente fundamentais. Esta noção permite, inclusive, a abertura a outros direitos como fundamentais, permitindo-se, assim, o desenvolvimento plural de todo o sistema constitucional.²³⁹

Por sua vez, Vieira de Andrade tece várias considerações sobre o conteúdo formal e material dos direitos a partir da análise da constituição portuguesa de 1976. Assim, “o caráter *fundamental* dos direitos não corresponde à sua previsão ou especificação no texto constitucional”, de maneira que é preciso escolher um critério capaz de apontar uma norma como fundamental a partir de sua substância. O autor elabora a noção de direitos fundamentais

²³⁷ PÉREZ LUÑO, Antonio Henrique. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 20.

²³⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 69-77.

²³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 499-500.

em sentido material e em sentido formal, considerando a abordagem realizada por Hesse, de que dentro do texto constitucional existiriam dois sistemas: um a conter o conjunto dos direitos fundamentais, o outro a conter normas organizatórias do Estado e da Sociedade. Afirma ainda que “os preceitos relativos aos direitos fundamentais, ao constituírem posições jurídicas subjetivas, exprimem também o reconhecimento e a garantia de um conjunto de bens ou valores que são caros à comunidade e que legitimam e dão sentido aos preceitos constitucionais”. Estes bens ou valores são recebidos na Constituição através da cultura nacional ou internacional, “procurando interpretar o sentimento coletivo na determinação de um projeto de vida comum”. A unidade política por trás da própria ordem constitucional prescinde deste significado material, desta “razão-de-ser” que dá uma outra tonalidade aos direitos materialmente fundamentais.²⁴⁰

Estes primeiros posicionamentos já delineiam a importância da diferenciação entre os direitos positivados no corpo constitucional dos direitos fundamentais. Como se percebe, reconhece-se que na constituição estão inseridos os direitos e os direitos fundamentais, que recebem esta designação em face de sua natureza diferenciada. Eles possuem um âmbito de proteção, limites e características diferentes dos demais direitos. Dentro da categoria dos direitos reconhecidamente fundamentais, encontram-se os direitos formalmente fundamentais, que, como destaca Sarlet, são assim considerados por três fatores: por integrarem o texto da Constituição (1); se submetem a limites de alteração formais e materiais (art. 60 da CF/88), sendo considerados “direitos pétreos” (2); e por serem aplicados de forma imediata pelas entidades públicas e privadas (3). Os direitos materialmente fundamentais, por sua vez, integram “o elemento constitutivo da Constituição material”, o que significa, em concordância com Vieira de Andrade, que tais normas contêm decisões políticas importantes que orientam a atuação do Estado e da própria sociedade.²⁴¹

Contrariamente este entendimento Sarlet aponta a doutrina de Ferrajoli, que elege uma definição formal de direitos fundamentais. De acordo com o autor italiano,

São direitos fundamentais todos aqueles direitos subjetivos que dizem respeito universalmente a “todos” os seres humanos enquanto dotados de *status* de pessoa, ou de cidadão ou de pessoa capaz de agir. Compreendido por “direito subjetivo” qualquer expectativa positiva (a prestação) ou negativa (a não lesão) vinculada a um sujeito por uma norma jurídica, e por *status* a condição de um sujeito prevista também por uma norma jurídica positiva qual

²⁴⁰ ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987. p. 78 et seq.

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 75-76. ANDRADE, José Carlos Vieira de. Op. cit., p. 107.

pressuposto da sua idoneidade a ser titular de situações jurídicas e/ou ator dos atos que estão em exercício.²⁴²

Esse conceito toma como referência os direitos fundamentais positivados no ordenamento jurídico, envolvendo a ideia de que para ser considerado fundamental é preciso que determinado direito esteja previsto em uma carta constitucional ou em leis fundamentais. Eles precisam estar previstos, de acordo com Ferrajoli, em “normas de direito positivo”. Fundamentais seriam, desta forma, “os direitos atribuídos por um ordenamento jurídico a todas as pessoas físicas enquanto tais, ou enquanto cidadãos, ou enquanto capazes de agir”, e por isso precisam estar previstos em um ordenamento. Mas o autor faz uma ressalva: não significa que fundamentais sejam tão somente os direitos constitucionalmente previstos, pois os direitos previstos em leis ordinárias também podem ser fundamentais.²⁴³

Fundamental é uma designação dada, também, em função da universalidade da aplicabilidade de determinado direito a toda a coletividade sem distinção. Por exemplo, Ferrajoli afirma que são direitos “tutelados como universais, e, portanto, fundamentais, a liberdade pessoal, a liberdade de pensamento, os direitos políticos, os direitos sociais, e similares”. No entanto, se vivêssemos em um estado ainda escravista, estes direitos não seriam válidos para todos, e, desta forma, não poderiam ser considerados universais. Da mesma forma, se em termos globais um direito “fútil” fosse reconhecido, como o “direito a ser cumprimentado em via pública pelos próprios conhecidos”, tal direito seria considerado um direito fundamental. Trata-se de uma definição que permite a identificação de um direito fundamental em qualquer ordenamento, pois é uma conceituação “ideologicamente neutra”. Mesmo que seja uma conceituação formal, ela permite a identificação de uma “base de igualdade jurídica”.²⁴⁴ Em resumo, os direitos fundamentais são reconhecidos igualmente a todos os indivíduos, que são seus titulares. Além disso, eles são “inclusivos e formam a base da igualdade jurídica”. Desta forma, todos os titulares dos direitos fundamentais os exercem igualmente, sem distinções.²⁴⁵

Para Ferrajoli, os direitos fundamentais são “indisponíveis, inalienáveis, invioláveis, intransponíveis e personalíssimos”. Uma das características desta indisponibilidade é a impossibilidade de alienação dos direitos, pois “não posso vender a minha liberdade pessoal ou o meu direito de voto”. Estes direitos possuem por característica a sua “indisponibilidade

²⁴² FERRAJOLI, Luigi. **Por uma outra teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução Alexandre Salim *et al.* Porto Alegre: 2011. p. 9.

²⁴³ *Ibid.*, p. 9.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 9-11.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 20.

passiva”, ou seja, eles não podem ser expropriáveis nem por outros indivíduos ou pelo Estado. Portanto, ninguém pode ser privado dos direitos fundamentais, dada sua universalidade e indisponibilidade.²⁴⁶

Salienta Ferrajoli que “a vida, a liberdade pessoal ou o direito de voto são fundamentais, não tanto porque correspondem a valores ou interesses vitais, mas porque universais e indisponíveis”, pode-se afirmar também que a forma de atuação estatal, pautada por parâmetros de eficiência e de probidade, é um direito fundamental, eis que igualmente universal e indisponível. Aonde quer que exista uma Administração Pública, é pressuposto essencial que ela seja eficiente e proba (ainda que formalmente). Desta forma, os “direitos fundamentais são um limite, não somente aos poderes públicos, mas também à autonomia de seus titulares: nem voluntariamente se pode alienar a própria vida ou liberdade”, tampouco não se pode abrir mão de uma determinada forma de atuação do ente estatal no seu dever precípua de realizar às finalidades públicas essenciais.²⁴⁷

Uma terceira característica dos direitos fundamentais seria sua previsão na lei, quer dizer, possuem previsão em regras gerais geralmente de cunho constitucional. Eles “são normas” e “identificam-se com as mesmas normas ou regras que os atribuem”. Os direitos fundamentais são chamados, para Ferrajoli, de “normas téticas”, que “imediatamente dispõem as situações neles expressas”. De acordo com o autor, dentro desta ideia estão incluídas as normas que prescrevem tanto os direitos fundamentais quanto aquelas que impõem obrigações e permissões (dimensão nomostática do ordenamento).²⁴⁸

Uma quarta característica dos direitos fundamentais é sua a verticalidade, pois as relações entre os seus titulares é do tipo “publicístico”, ou seja, do tipo em que os indivíduos entram em confronto com o Estado para exigir uma prestação, ou uma prestação eficiente, etc.²⁴⁹ Veja-se:

Aos direitos fundamentais, onde sejam expressos por normas constitucionais, correspondem proibições e obrigações por conta do Estado, cuja violação é caso de invalidade das leis e das outras atuações públicas e cuja observação é, ao contrário, condição de legitimidade dos poderes públicos.²⁵⁰

²⁴⁶ Ibid., p. 21-22.

²⁴⁷ Ibid., p. 21-22.

²⁴⁸ Ibid., p. 23-24

²⁴⁹ Ibid., p. 24.

²⁵⁰ Ibid.

Pois bem. Em análise da doutrina do autor supramencionado, não há como discordar de Sarlet, que rejeita primariamente a tese deste autor do italiano. Isto porque embora Ferrajoli ofereça critérios objetivos que tornem “mais fácil” a identificação dos direitos fundamentais, somente através da análise do conteúdo de um direito é que se pode afirmar que tal é fundamental. Eleger critérios que, *a priori*, não levam em consideração o conteúdo, em si, dos direitos fundamentais, e sem levar em conta os interesses, necessidades e indivíduos tutelados por tais normas, excluiriam uma série de normas que não integram o quadro dos direitos e garantias fundamentais. Cabe frisar, neste sentido, que seria impossível a uma única classificação abranger, de maneira absoluta, todas as características dos direitos fundamentais.²⁵¹

A partir da análise do direito constitucional positivo, percebe-se que a CF/88 abraçou a noção de fundamentalidade material aberta, em seu art. 5º, §2º, que afirma que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Logo, ainda que não expressamente previstos no texto constitucional, admite-se direitos fundamentais que sejam abstraídos tanto dos princípios constitucionais quanto dos tratados, o que deve ser realizado através um processo hermenêutico ou mesmo por meio de uma construção dogmática que leve em consideração o próprio texto constitucional. Reiterando-se o que foi exposto linhas atrás, “um determinado direito é fundamental não apenas pela relevância do bem jurídico tutelado em si mesmo (por mais importante que seja), mas pela relevância daquele bem jurídico na perspectiva das opções do Constituinte”.²⁵²

Assim, Sarlet afirma que só é possível construir um conceito material de direito fundamental a partir da análise da ordem de valores dominantes – com isto quer dizer dos valores reconhecidos pelo corpo social – e do quadro conjuntural geral (o pano de fundo do direito, ou seja, todas as circunstâncias que indicam o seu reconhecimento, circunstâncias estas de caráter político, econômico e cultural). Nesta esteira, os direitos fundamentais em sentido formal (e seguindo a premissa de Hesse) são “aquelas posições jurídicas da pessoa – na sua dimensão individual, coletiva ou social – que, por decisão expressa do Legislador-Constituinte foram consagrados no catálogo dos direitos fundamentais (aqui considerados em sentido amplo”.²⁵³

²⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 76-77.

²⁵² Ibid., p. 76-78.

²⁵³ Ibid., p. 81.

A partir deste ponto, é possível dividir os direitos fundamentais, no texto constitucional, em suas espécies: direitos fundamentais em sentido formal e material e direitos fundamentais em sentido material. Sobre esta última espécie, não há consenso na doutrina quanto a ideia de que um texto não inserido na Constituição possa ser elevado à categoria de direito fundamental, especificamente quanto ao regime jurídico dos mesmos. Assim, não há uma taxatividade quanto à fundamentalidade material dos direitos, pois o art. 5º, § 2º “encerra uma autêntica norma geral inclusiva” que impõe, inclusive, que a interpretação do texto constitucional se dê em conformidade com tratados internacionais. Até porque a Constituição é a “moldura” que serve como ponto de partida para o processo de surgimento de direitos fundamentais. Seria impossível que o conteúdo dos mesmos fosse fixo no tempo e no espaço, pois os direitos acompanham a evolução da espécie humana.²⁵⁴ Assim,

O que se conclui do exposto é que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, §2º, da nossa Constituição é de uma amplitude ímpar, encerrando expressamente, ao mesmo tempo, a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos (no sentido de não expressamente positivados), bem como de direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais. De fato, como já se afirmou em relação à experiência lusitana, mas que, neste particular (visto existirem importantes diferenças) guarda sintonia com o sentido amplo que assume a “cláusula de abertura” do art. 5º, §2º, da Constituição Brasileira (ainda – e precisamente por isto – que não se cuide da única “porta de entrada” para direitos fundamentais não expressamente positivados como tais no texto constitucional) a abertura do sistema de direitos fundamentais, nas palavras de José de Melo Alexandrino, abrange tanto a previsão expressa de uma abertura a direitos não enumerados, **quanto a dedução de posições jusfundamentais por meio da delimitação do âmbito de proteção dos direitos fundamentais, a inclusão de direitos de matriz internacional, bem como a dedução de normas de direitos constitucionais de outras normas constitucionais.** No caso da fórmula adotada pelo Constituinte brasileiro, verifica-se que **a referência a direitos decorrentes do regime e dos princípios e a inclusão expressa dos direitos positivados em tratados internacionais, se não esgota as possibilidades inerentes a abertura material, assume um caráter por si só relativamente abrangente, mas que não dispensa análise mais detida quanto à sua efetiva amplitude.** Tal constatação é, por outro lado, de suma relevância para viabilizar a delimitação de certos critérios que possam servir de parâmetro na atividade “reveladora” destes direitos. (Grifos nossos).²⁵⁵

²⁵⁴ Ibid., p. 84-85.

²⁵⁵ Ibid., p. 87-88.

Os direitos fundamentais, desta maneira, podem estar positivados de maneira expressa, ou seja, previstos no “catálogo” de direitos fundamentais, em outras partes da Constituição ou mesmo em tratados internacionais, e podem não estar escritos, não ter sido expressamente previstos no texto constitucional. À legislação infraconstitucional resta o importante papel de concretizar e regulamentar os direitos fundamentais previstos na Constituição ou em tratados internacionais, quando for necessário regulamentá-los, para que possam ser aplicados de forma imediata no ordenamento jurídico e para que se dê efetividade à disposição de direito fundamental.²⁵⁶

Sarlet chama a atenção para direitos implícitos e/ou decorrentes do regime de princípios. Para o autor, os direitos implícitos poderiam permitir a dedução de um novo direito fundamental a partir do próprio texto constitucional, o que não seria, de fato, a criação de um direito novo, mas tão somente a redefinição de um direito fundamental que já estivesse fundamentado. Assim, os direitos implícitos são as “posições jurídicas fundamentais subtendidas nas normas de direitos fundamentais da Constituição, no sentido de referidas ao seu âmbito de proteção”, e que não se confundem com os direitos decorrentes do regime dos princípios.²⁵⁷ Portanto, nada obsta que venha à tona um princípio decorrente de uma posição fundamental implícita ou mesmo de um princípio constitucional.²⁵⁸

Além disto, os direitos fundamentais possuem um âmbito de proteção diferenciado, ou seja, a proteção do objeto tutelado ocorre de maneira mais abrangente. Isto não significa que os direitos fundamentais são protegidos de maneira ilimitada, pois nenhum direito é protegido de maneira absoluta ante as restrições que ocorrem em suas esferas subjetiva e objetiva, como bem explica Sarlet.²⁵⁹ Sobre isto, Virgílio Afonso da Silva preleciona:

A definição do âmbito de proteção de um direito fundamental responde à pergunta acerca de que atos, fatos, estados ou posições jurídicas são protegidos pela norma que garante o referido direito. *Âmbito de proteção* é, nesse sentido, “(...) o âmbito dos bens protegidos por um direito fundamental”; e *bens protegidos*, nessa definição, “são ações, estados, ou posições jurídicas nos respectivos âmbitos temáticos de um direito de defesa”.²⁶⁰

²⁵⁶ Ibid., p. 88-89.

²⁵⁷ Ibid., p. 90.

²⁵⁸ Ibid., p. 91-92.

²⁵⁹ Ibid., p. 405.

²⁶⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 72.

Os limites dos direitos fundamentais são encontrados no próprio texto constitucional, nas leis que regulamentam o texto da Constituição e a partir das colisões entre os próprios direitos fundamentais. O que é importante destacar é o fato de que “uma restrição de direito fundamental exige, seja direta, seja indiretamente, um fundamento constitucional”.²⁶¹

Outro aspecto que precisa ser observado é que para cada direito fundamental, existem deveres fundamentais inerentes aos indivíduos, que se constituem em “valores comunitários”, ou seja, “a consagração de deveres fundamentais significa, pois, a previsão expressa de um valor ou interesse comunitário”, nas palavras de Vieira de Andrade.²⁶²

Muitas vezes esquecidos, como frisa Sarlet, os deveres fundamentais atuam contra o exacerbado individualismo das sociedades contemporâneas, na medida em que impõem aos cidadãos a necessidade de primar pelos valores constitucionais axiais do Estado. Desta forma, a existência de um direito fundamental pressupõe, de um lado, um conjunto de ações do Estado para dar concretude ao mesmo, e, de outro, a contrapartida do próprio cidadão em fazer valer este mesmo direito em sua realidade, através de seu comprometimento com a comunidade.²⁶³ Desta maneira,

As limitações aos direitos fundamentais não se encontram unicamente fundamentadas na ordem subjetiva das liberdades ou direitos dos outros particulares (como propõe a teoria liberal burguesa ou clássica dos direitos fundamentais), mas também por razões de ordem objetiva, representadas pelas justas exigências da moral, da ordem pública e do bem numa sociedade democrática.²⁶⁴

Mais do que nunca, afigura-se indispensável que em uma ordem democrática existam direitos e deveres fundamentais a toda sociedade. Se, de um lado, o Estado é responsável por dar efetividade ao corpo de direitos constitucionalmente previstos, de outro, os cidadãos precisam se comprometer totalmente com o cumprimento dos deveres fundamentais, que podem ser encontrados no próprio texto constitucional.

Em resumo, tais apontamentos podem ser assim enumerados: 1) os direitos fundamentais se consubstanciam nos valores básicos e essenciais da sociedade, elencados dentro e fora do texto constitucional; 2) não existem direitos fundamentais absolutos, e é a

²⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 409-410.

²⁶² ANDRADE, José Carlos Vieira de. Op. cit., p. 159.

²⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 235.

²⁶⁴ Ibid.

própria Constituição que vai delimitar os limites dos mesmos; 3) existem valores sociais comunitários que precisam ser preservados pelo cidadão, que deve fazer com que o direito constitucional protegido seja efetivado também no plano da sociedade.

Diante destas observações, é possível enfrentar o problema da moralidade administrativa enquanto direito fundamental, começando, justamente, pelo seu enquadramento nesta categoria de direitos.

Como foi destacado linhas atrás, só é possível construir um conceito material de direito fundamental a partir da análise dos valores dominantes em dada sociedade e do quadro conjuntural em que ele se insere. Assim, para indicar ou não o caráter de fundamentalidade de um direito, é preciso iniciar pela análise dos valores sociais dominantes reconhecidos no ordenamento jurídico pátrio.

Uma forma de reconhecer os valores reconhecidos pela sociedade é através da análise da Constituição. É interessante notar que anteriormente à CF/88 as constituições não possuíam força normativa efetiva. Com a publicação da atual Constituição, vários valores passam a ser albergados dentro do texto constitucional, prevendo não apenas a forma de estruturação do Estado e sua organização de maneira responsável, pautada na moralidade administrativa, mas também seus objetivos, elementos essenciais, demais princípios que devem pautar a atuação da Administração Pública, os valores que devem consubstanciar toda a ordem jurídica.

Desta maneira, é possível afirmar que vários fatores contribuíram para a reformulação dos valores constitucionais. Um deles foi o neoconstitucionalismo, que permitiu, na edição do texto constitucional, que houvesse uma mudança substancial quanto à forma e ao conteúdo da Constituição, por meio da elevação dos princípios constitucionais ao mesmo nível das regras.

Abrem-se parênteses, aqui, para rapidamente explicar em que consistiu este movimento. O neoconstitucionalismo designa um movimento jurídico que se desenvolveu nos países ocidentais no Século XX. Após a Segunda Guerra Mundial se consolida uma nova maneira de enxergar à jurisdição constitucional. O neoconstitucionalismos se assenta, desta maneira, em elementos metodológico-formais (normatividade da Constituição, superioridade da norma constitucional, centralidade da ordem constitucional) e materiais (incorporação de valores e opções políticas no corpo da Constituição e aumento dos conflitos existentes dentro da ordem constitucional), seguindo a esteira do que preleciona Barcelos:²⁶⁵

²⁶⁵ BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *In Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, BA, n. 15, p. 1-31, jan./mar. 2007. p. 1 et seq.

As Constituições contemporâneas, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, introduziram de forma explícita em seus textos elementos normativos diretamente vinculados a valores – associados, em particular, à dignidade humana e aos direitos fundamentais – ou opções políticas, gerais (como a redução das desigualdades sociais) e específicas (como a prestação, pelo Estado, de serviços de educação). A introdução desses elementos pode ser compreendida no contexto de uma reação mais ampla a regimes políticos que, ao longo do Século XX, substituíram os ideais iluministas de liberdade e igualdade pela barbárie pura e simples, como ocorreu com o nazismo e o fascismo. Mesmo onde se chegou tão longe, regimes autoritários, opressão política e violação reiterada dos direitos fundamentais foram as marcas de muitos regimes políticos do século passado.²⁶⁶

A partir da década de 1970, as constituições, historicamente relegadas à normatização dos poderes públicos e a separação de competências, passam a conter normas materiais e substantivas condicionantes da atuação do Estado a partir dos fins e valores comuns eleitos pela coletividade. Para compreender esta ideia, é preciso realizar uma breve digressão histórica. A ampliação e o fortalecimento da jurisdição constitucional ocorreram principalmente no Século XX, depois das experiências vivenciadas pelo nazismo. Os variados crimes perpetrados pelo regime, fundamentados na legislação vigente na Alemanha, impulsionaram uma intensa reflexão sobre o papel do Direito e os limites da atuação do Estado por meio da Administração Pública e do Poder Legislativo,²⁶⁷ eis que a barbárie efetuada por tal regime se baseou em um amplo aparato jurídico que legitimou legalmente os atos contra o povo judeu.

Após este período, o Direito passou por intensas mudanças em todo mundo. Foram superadas as premissas que levavam à interpretação normativa desconectada com os direitos fundamentais, reconhecendo-se que existe uma “moral universalizável” independente da vontade do legislador, que impede que os direitos reconhecidos por todos como inerentes aos seres humanos, tal como a dignidade, sejam feridos. A superação do antigo paradigma ocorreu através do desenvolvimento do neoconstitucionalismo.²⁶⁸

A partir deste momento que valores relacionados à dignidade humana passam a ser incorporados ao Direito através das Constituições, de tratados e convenções internacionais. Os

²⁶⁶ Ibid., p. 4 et seq.

²⁶⁷ CARBONELL, Miguel. *El neoconstitucionalismo en su labirinto*. In CARBONELL, Miguel (Ed.). *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos esogidos*. Madri: Trotta, 2007. p. 10. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 63.

²⁶⁸ MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da Moralidade Administrativa. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 308.

direitos fundamentais e as opções políticas gerais e específicas ao desenvolvimento social passam ao centro do ordenamento constitucional. Isto em resposta aos regimes políticos como o nazismo e o fascismo, pois o legislador não pode editar normas segundo seu juízo moral, devendo obediência aos valores inseridos na Constituição, quer estejam previstos de forma expressa ou até implícita. A lei vincula-se ao que está no texto constitucional, “ao conjunto de normas disciplinadoras não apenas das competências dos agentes públicos e do modo de produção das normas jurídicas, mas, principalmente, dos valores que devem ser concretizados por essas normas”.²⁶⁹

O neconstitucionalismo se desenvolve, dentro desta perspectiva histórica, como um movimento jurídico-político-filosófico que buscava essencialmente a modificação da forma com que o Direito era interpretado. A real mudança é a atribuição à norma constitucional do *status* de norma jurídica, com a superação do tradicional modelo de Direito vigente na Europa do século XIX. Neste sentido, Carbonell explica que o neoconstitucionalismo é essencialmente uma teoria sobre o Direito, uma nova forma de encarar esta Ciência e efetivar os direitos fundamentais. Apesar de tratar de temas relativos às Constituições, não se trata de uma “teoria da Constituição” propriamente dita. Assim, “*su fundamento es el análisis de la dimensión positiva de la constitución, para lo cual la voluntad constituyente se traslada a la voluntad constituída*”.²⁷⁰

Este movimento busca atualizar o conceito tradicional de Estado de Direito a partir das necessidades históricas que ficaram evidentes depois da Segunda Guerra Mundial, esperando, assim, converter o Estado de Direito em um Estado Constitucional de Direito. A principal ferramenta utilizada no “ataque” ao positivismo jurídico é, justamente, a utilização dos princípios como normas jurídicas centrais no ordenamento, conforme bem destacam Pastor e Dalmau, rompendo-se, definitivamente, com o modelo jurídico precedente.²⁷¹

²⁶⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Op. cit., p. 308. SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO: Daniel (Coord.). **Filosofia e teoria constitucional e contemporânea**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2009. p. 119. BARCELLOS, Ana Paula de. Op. cit. BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, BA, n. 9, mar./mai. 2007. p. 2.

²⁷⁰ PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. *Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latino-americano com corriente doctrinal sistematizada?* Disponível em: <[https://www.google.com.br/url\(...\)>](https://www.google.com.br/url(...)>). Acesso em: 13/08/2015. p. 2. BARROSO, Luiz Roberto. Op. cit., p. 2. CARBONELL, Miguel. Op. cit., p. 10.

²⁷¹ STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica, neoconstitucionalismo, e o problema da discricionariedade dos juízes. In **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**. Curitiba, PR, ano I, n. 1. 2009. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf>. Acesso em: 01/05/2015. p. 8. FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. In CARBONELL, Miguel. **Neoconstitucionalismo(s)**. Madri: Trotta, 2007. p. 15. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. Op. cit., p. 3.

Trata-se de um modelo predominantemente axiológico, em que a Constituição é colocada no ápice do sistema normativo por conter os ideais, programas do Estado e direitos fundamentais. A Constituição, nos termos de Guastini, passa a se “intrometer” nos mais variados assuntos referentes aos direitos fundamentais, condicionando simultaneamente à legislação, as decisões emanadas dos tribunais, os ideais e posicionamentos políticos e as relações dentro da sociedade.²⁷²

A concepção e interpretação do direito foi modificada, bem como o conceito de Constituição. Se antes esta era tida como um “simples ideário”, ou como uma carta de “expressão de anseios”, agora é a própria conversão destes em regras e princípios concretos que devem ser cumpridos pelos órgãos do Poder Público e pela sociedade.²⁷³

A Constituição passa a requerer a efetividade de seu conteúdo, a realização de seus valores e normas, que conquistaram o “*status* pleno de normas jurídicas” com imperatividade. Ela passa, verdadeiramente, a direcionar todo o sistema jurídico como ordem, unidade e harmonia. Por isto, o constitucionalismo contemporâneo atua sobre as premissas da normatividade, superioridade e centralidade da Constituição (premissas metodológico-formais), concretizando-se através de técnicas jurídicas de aplicação prática.²⁷⁴

A normatividade das disposições constitucionais é a característica mais marcante do neoconstitucionalismo, através da superioridade hierárquica e centralidade no sistema da norma constitucional. A Constituição passa a ser encarada como um “sistema aberto de princípios e regras”,²⁷⁵ o que significa que incorpora os valores sociais e jurídicos calcados na justiça e na efetivação dos direitos fundamentais. Esta abertura significa que a Constituição “traduz sua permeabilidade a elementos externos e a renúncia à pretensão de disciplinar, por meio de regras específicas, o infinito conjunto de possibilidades apresentadas pelo mundo real”. Adquire, desta

²⁷² POZZOLO, Susana. *Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional*. In: **Revista Doxa, Cuadernos de Filosofía Del Derecho**. Alicante, ES, n. 21, v. 1, 1998. p. 342. COMANDUCCI, Paolo. *Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico*. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). **Neoconstitucionalismo(s)**. Madrid: Trotta; 2003. p. 83. GUASTINI, Riccardo. *La “constitucionalización” del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. In: CARBONELL, Miguel (ed.). **Estudios de teoría constitucional**. México: Fontamara; 2003. p. 153.

²⁷³ Como bem destaca Kelsen, “através das múltiplas transformações por que passou, a noção de Constituição conservou um núcleo permanente: a ideia de um princípio supremo determinando a ordem estatal inteira e a essência da comunidade construída por essa ordem. Como quer que se defina a Constituição, ela é sempre o fundamento do Estado, a base da ordem jurídica que se quer apreender”. KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. Tradução de Alexandre Krug *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 130. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais (...)**. Op. cit., p.11.

²⁷⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 329. BARCELLOS, Ana Paula. Op. cit.

²⁷⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. Op. cit., p. 332 et seq.

maneira, o *status* de código político, social e econômico. Agora ela é a norma suprema do ordenamento jurídico, que fundamenta todas as demais normas.²⁷⁶

A doutrina neoconstitucionalista passa a influenciar sobremaneira a doutrina brasileira. Até 1988 as constituições brasileiras não eram realmente consideradas normas impositivas e cogentes. Depois deste período, e a partir da própria edição do texto constitucional, recheado de valores e princípios objetivando efetivar os direitos fundamentais, há uma mudança de paradigma no ordenamento pátrio. A Constituição, assim, supera a indiferença histórica em relação aos valores albergados em seu texto.²⁷⁷

“Subverte-se” o tradicional conhecimento acerca do Direito Constitucional no Ocidente, reconhecendo a força normativa da Constituição, na medida em que esta objetiva realizar sua “pretensão de eficácia”, nos termos de Hesse. Além disto, há a ampliação da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova forma de interpretar o conteúdo dos valores e princípios constitucionais.²⁷⁸

²⁷⁶ BARCELLOS, Ana Paula. Op. cit. PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Constituição e Direito Internacional:** cedências possíveis no Brasil e no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 46. ARCE, Joaquim; VALDÉS Flores. **Los principios generales del Derecho y su formulacion constitucional.** Madri: Civitas S.A.: 1990. p. 94. Também neste sentido, Cristiano Franco Martins explica que a Constituição é “um instrumento da razão humana, um instrumento que cria o governo que deve seguir aos homens, respeitado sua natureza e objetivando sua felicidade e seu progresso. É, efetivamente, um instrumento inegável do pensamento iluminista”. MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e mudança constitucional:** Limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 13. No mesmo sentido se manifesta Ivo Dantas, ao entender que a Constituição é “no sentido jurídico-político um forte agente de controle social, responsável pela manutenção e transmissão dos chamados valores sociais básicos. DANTAS, Ivo. **Poder Constituinte e Revolução: Breve introdução à teoria sociológica do Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Rio, 1978. p. 40.

²⁷⁷ Em outras palavras, “[...] até então, as constituições não eram vistas como autênticas normas jurídicas, não passando muitas vezes de meras fachadas. [...] Até 1988, a lei valia muito mais do que a Constituição no tráfico jurídico, e, no Direito Público, o decreto e a portaria ainda valiam mais que a lei. O Poder Judiciário não desempenhava um papel político tão importante, e não tinha o mesmo nível de independência que passou a gozar posteriormente. As constituições eram pródigas na consagração de direitos, mas estes dependiam quase exclusivamente da boa vontade dos governantes de plantão para saírem do papel – o que normalmente não ocorria. Em contextos de crise, as fórmulas constitucionais não eram seguidas, e os quartéis arbitravam boa parte dos conflitos políticos ou institucionais que eclodiam no país”. SARMENTO, Daniel. Op. cit., p. 117. Cabe refletir, também, que “sob a Constituição de 1988, o direito constitucional no Brasil passou da desimportância ao apogeu em menos de uma geração. Uma Constituição não é só técnica. Tem de haver, por trás dela, a capacidade de simbolizar conquistas e de mobilizar o imaginário das pessoas para novos avanços. O surgimento de um sentimento constitucional no país é algo que merece ser celebrado. Trata-se de um sentimento ainda tímido, mas real e sincero, de maior respeito pela Lei Maior, a despeito da volubilidade de seu texto. É um grande progresso. Superamos a crônica indiferença que, historicamente, se mantinha em relação à Constituição”. BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo e Legitimidade Democrática.** *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE).* Salvador, BA, n. 18, abril/maio/junho, 2009. p. 12.

²⁷⁸ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 16. BARROSO, Luís Roberto. A americanização do Direito Constitucional e seus Paradoxos: Teoria e Jurisprudência Constitucional no mundo contemporâneo. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e teoria constitucional e contemporânea.** Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009. p. 314.

A ordem constitucional, composta de uma série de metas e finalidades elencados como essenciais à manutenção e ao desenvolvimento da sociedade – contendo as “normas programas” ou simplesmente as normas programáticas – passa a ter um peso muito maior do que a ordem normativa infraconstitucional. Especificamente no caso da CF/88, esta passa a condicionar todo o sistema e impor um padrão de interpretação a partir de seu conteúdo. Já não se admite que os fins e tarefas do Estado sejam considerados “meras recomendações”, objetivos a serem cumpridos “quando e da maneira que for possível”, pois não são meros preceitos morais de eficácia ético-política diretiva, mas sim verdadeiros direitos que devem ser aplicados imediatamente e com um determinado grau de efetividade. Como destacado por Binjenbojm, configura-se “uma verdadeira filtragem constitucional do direito, de modo a reinterpretar os seus institutos, buscando-se não só evitar conflitos com a Lei Maior, mas também potencializar os valores e objetivos que esta consagra”.²⁷⁹

Como influência deste processo, os princípios passam a ser inseridos nos textos infraconstitucionais, além de se tornarem subsídio direto de aplicação aos casos concretos. Coube à hermenêutica jurídica direcionar os horizontes da interpretação constitucional, o que levou à discussão de uma série de métodos capazes de apontar o conteúdo desses princípios e valores insculpidos na Carta Magna. Foram vários os resultados destas mudanças. Destaca-se, por exemplo, a diminuição do positivismo exacerbado, que ampliou as margens interpretativas no ordenamento jurídico e estimulou uma série de movimentos dentro do Judiciário em busca da efetividade dos direitos fundamentais, da justiça e da paz social.²⁸⁰

Passa-se, também, a utilizar o método da ponderação em detrimento da mera subsunção legal, avaliando-se os valores e princípios que podem prevalecer na realidade. Outro efeito é a ampliação da justiça particular, ou simplesmente individual, por meio do fortalecimento da função e atuação do Poder Judiciário. Enfim, a Constituição passa a ser a norma de aplicação primária e superior a todas as outras, embasando toda interpretação jurídica.²⁸¹

Para a ordem constitucional, um dos maiores avanços incorporados em face do movimento neoconstitucionalista foi o desenvolvimento dos princípios jurídicos. Especificamente em relação a tal questão, importante frisar que deixam de ser comandos

²⁷⁹ BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 65. KRELL, Andreas Joachim. **Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa)**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/545>>. Acesso em: 01/09/2013.

²⁸⁰ CARVALHO, Fábio L. de Lessa. **O princípio da impessoalidade nas licitações**. Maceió: Edufal, 2005. p. 48.

²⁸¹ ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do direito e o direito da ciência. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, BA, n. 17, jan./mar., 2009. p. 2.

complementares das regras e assumem posição de destaque no ordenamento. Eles se posicionam de maneira hegemônica no ordenamento, e se transformam na principal ferramenta de ataque ao positivismo jurídico. Mais que isto, eles passam a dar um sentido lógico e harmonizando a estrutura do Estado, a partir de seu conteúdo imerso nos objetivos e premissas basilares da estruturação e atuação estatal.²⁸²

O Estado Constitucional, nesta fase pós-positivista, eleva os princípios a categoria central das normas jurídicas. A força normativa dos princípios e sua hegemonia perante o conjunto normativo faz com que sejam colocados no “topo” do ordenamento jurídico para atuarem como guia, farol a iluminar toda construção jurídica da contemporaneidade.²⁸³

É preciso destacar uma importante observação feita por Bertoncini. Para este, mesmo antes do movimento neoconstitucionalista a normatividade dos princípios já era reconhecida, ao menos para Crisafulli, que afirmava, desde de 1952 que os princípios possuíam uma dupla eficácia (uma mediata e outra imediata). Desta maneira, previam comportamentos que deveriam ser seguidos tanto na esfera pública como na privada, independentemente da expressa previsão dos mesmos. Além disto, Crisafulli, defendia que eles se consubstanciavam em fontes axiológicas para todo o ordenamento, embasando todas as normas.²⁸⁴

Independentemente de quando a normatividade dos princípios foi reconhecida no ordenamento jurídico, é fato que com o movimento neoconstitucionalista foi dada proeminência ao sistema principiológico e valorativo. Os princípios, antes relegados a aplicação subsidiária na ausência da regra jurídica, passam a ser reconhecidos, no direito brasileiro, como comandos normativos de realização obrigatória, consubstanciando-se em vetores do sistema e sustentáculo estrutural de toda e qualquer norma, assumindo a função normogênica e dando coerência à ordem jurídica social.²⁸⁵

Por conseguinte, a infringência de um princípio passa a ser considerada como um verdadeiro “atentado” contra o sistema jurídico, eis que além de serem a base de todas as demais normas, sustentam e informam os valores que devem prevalecer nas relações do Estado com a sociedade e entre os indivíduos. Ao se infringir um princípio, “atinge-se o coração que bombeia,

²⁸² PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. Op. cit., p. 3. SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 18.

²⁸³ SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 57.

²⁸⁴ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 36.

²⁸⁵ CARRAZZA, Antonio Roque. **Curso de Direito Tributário**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 31. ZOCKUN, Carolina Zancaner. Princípio da Moralidade – algumas considerações. PIRES, Luis Manoel Fonseca. Op. cit., p. 37.

irradia e espraia seus comandos valorativos para a intelecção de sentido, conteúdo e alcance das demais normas”, o que é diferente de transgredir uma norma (hierarquicamente inferior), pois esta ofensa atinge perifericamente os valores albergados no sistema jurídico.²⁸⁶

Abrem-se parênteses para destacar o conceito de princípio dado por Alexy, doutrina amplamente aceita e discutida no ordenamento pátrio. Segundo o autor, as normas podem ser diferenciadas em princípios e regras, e a diferença entre estas duas classes não seria apenas gradual, mas qualitativa. Logo, o ponto crucial da distinção entre regras e princípios estaria no fato de que os princípios ordenam que algo deva ser realizado na maior medida possível, observadas as possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Os princípios são classificados como mandamentos de otimização, que se satisfazem em graus variados e são dependentes das possibilidades fáticas e jurídicas existentes.²⁸⁷

Em termos de conceituação dos princípios, impossível não observar o que preleciona Ávila. O autor propõe uma outra diferenciação entre princípios e regras, diferente da proposta por Alexy. Assim, as regras descrevem, de forma imediata, um determinado comportamento que se exige de alguém ou, simplesmente, uma prescrição. São primariamente retrospectivas, com pretensão de decidibilidade e abrangência (avalia-se, tão somente, o conceito da norma e a ocorrência do fato, identificando a adequação deste à norma). Desta maneira, não cabe ao juiz inferir seu significado, apenas lhe aplicar quando ocorridos os pressupostos normativos. O mesmo não ocorreria com os princípios, que constituiriam finalidades primordiais do Estado. Estes são normas “primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade”, cabendo ao aplicador da norma realizar uma avaliação, a cada caso concreto, sobre a aplicabilidade ou não dos princípios jurídicos.²⁸⁸

Uma outra questão de suma importância, acerca dos princípios, são os diferentes pesos e importâncias dados aos princípios no texto constitucional. Para Martins, neste sentido, os princípios ganham ainda mais importância com o estabelecimento de uma regra, uma vez que “a competência para editar regras é garantida no sistema por um princípio formal segundo o qual as regras devem ser *prima facie* cumpridas”.²⁸⁹

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 90. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 61. Já com relação às regras, nesta doutrina, “são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dado os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”. DWORKIN, **Ronald. Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 39.

²⁸⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 122.

²⁸⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da Moralidade Administrativa. Op. cit., p. 311-312.

Desta forma, com a inserção dos princípios no texto constitucional, seguida da compreensão e aceitação, na doutrina pátria, da normatividade dos mesmos, diversos princípios são erigidos a condição de valores supremos do Estado, a exemplo do princípio da moralidade administrativa, que passa a embasar toda e qualquer atuação pública. E a função administrativa globalmente considerada (quer seja a legislativa, jurisdicional ou administrativa propriamente dita) deve editar as normas jurídicas de acordo com estes princípios constitucionais. A concretização do texto constitucional, pela via administrativa, não é livre, pois o agente público deve observar o peso dos princípios jurídicos em sua atuação para dar efetividade ao Estado Democrático de Direito.²⁹⁰

Os velhos paradigmas – referentes à forma como o patrimônio público era repetidamente expropriado – passam a ser discutidos e, paulatinamente, superados, enquanto novos são propostos. O texto constitucional passa a ter um papel condicionante à mudança social, pois ele funciona como força motriz e como fio condutor determinante de novas categorias normativas que dão uma nova tônica ao desenvolvimento social.²⁹¹

É de se dar destaque a todo movimento experimentado pela Administração Pública (e pelo novo Direito Administrativo) no contexto neoconstitucional, em parte por influência da doutrina internacional que se consolidava – em relação à normatividade dos princípios e a supremacia constitucional – que imprimiu novas feições à função pública. A Constituição passa a compor a base inafastável da disciplina instrumental e finalística da atuação administrativa²⁹² através de uma série de regras e princípios que se irradiam por todo o sistema jurídico. Nas palavras de Dal Bosco, a importância adquirida pelos princípios é ainda maior na seara administrativa. Veja-se:

No que se refere ao Direito Administrativo, é ainda maior essa significação, principalmente porque este é um ramo do Direito ainda não codificado e de elaboração recente, servindo para solucionar casos não previstos e oferecer algum grau de certeza ao cidadão quanto a seus direitos e deveres.²⁹³

²⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 29. SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Disponível em: <http://www.teoriaedireitopublico.com.br/pdf/2003-RLAEC01-Principios_e_regras.pdf>. Acesso em: 16/06/2014. MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da Moralidade Administrativa. Op. cit., p. 311-312.

²⁹¹ BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In: SARMENTO, Daniel (Organizador). **Interesses público versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 131.

²⁹² Ibid.

²⁹³ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do Agente Público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004. p. 62.

Com a centralidade da dignidade humana e dos direitos fundamentais, bem como dos princípios jurídicos, impõe-se a atuação proba e eficiente dos agentes públicos, para que, por meio da função administrativa seja dada vida aos direitos constitucionalmente previstos. Conseqüentemente, há uma mudança substancial no tipo de relação que se desenvolve entre a Administração e os administrados, o que gera a reformulação de inúmeros paradigmas tradicionais, como a ideia de supremacia do interesse público (o que será detalhado no tópico sobre a eficiência administrativa), de vinculação do administrador primeiramente ao texto constitucional e não somente à lei ordinária, a possibilidade do controle judicial do mérito administrativo, e a forma como passa a ocorrer o controle externo da Administração, etc.²⁹⁴

Enfim, se os princípios possuem força normativa e aplicabilidade imediata, a eleição de uma gama de princípios orientadores da Administração Pública inicia um novo movimento na maneira como a Administração atua, organiza-se, promove e compatibiliza direitos individuais e coletivos. A partir do papel de destaque dado aos princípios, ocorre uma intensa mudança estrutural na Administração, o que é sentido, também, a partir da ampliação da atuação do Poder Judiciário para efetivar direitos e garantir a probidade na Administração.

Além da incorporação dos princípios jurídicos, é possível afirmar que os fatores históricos analisados no capítulo anterior também contribuíram de maneira decisiva para a consolidação de um direito à moralidade administrativa, na medida em que forjaram o ambiente social a ter uma determinada postura e visão do problema da corrupção no Brasil. A sociedade brasileira, ao longo dos anos, viveu em um ambiente fértil ao desenvolvimento de práticas relacionadas ao patrimonialismo, o que contribuiu para a tolerância à corrupção que hoje é percebida nas mais diversas instâncias sociais. Logo, o combate à corrupção se consolida como uma das necessidades mais urgentes da sociedade, que reconhece a indispensabilidade de uma atuação pública pautada na moralidade administrativa.

O contexto histórico-cultural da nação brasileira, marcado por uma pesada herança patrimonialista e pela ditadura militar, contribuiu sobremaneira para a inserção, na Constituição de 1988, de uma série de princípios jurídicos regentes da atuação pública, tal como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este em um momento posterior), que serviram de subsídio à organização do Estado e à forma de atuação da Administração Pública.

Albergou-se, explicitamente, o valor maior da moralidade administrativa no texto constitucional como resposta às necessidades históricas regionais que se delineavam no cenário

²⁹⁴ Ibid., p. 38-40.

da década de 1990, e foram inseridos uma série de instrumentos para possibilitar o combate à corrupção pública.²⁹⁵ Confira-se, neste sentido, o quadro que segue:

QUADRO 2: Instrumentos incorporados à CF/88 para combater a corrupção	
Ação Popular em defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa	Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.
Inelegibilidade dos políticos corruptos	Art. 14, §9º - Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (redação dada pela E.C. de Revisão nº 04/1994).
Cassação de direitos políticos	Art. 15 - É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...) Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, parágrafo quarto.
Princípios regentes de toda a atuação pública	Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).
Sanções por ato de improbidade administrativa	Art. 37, §4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.
Imprescritibilidade da Ação Civil Pública	Art. 37, §5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.
Responsabilidade da Fazenda Pública por danos causados a terceiros	Art. 37, §6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.
Criação do Conselho Nacional de Justiça	Art. 103-B, §4º, II – zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros dos órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.
Reforço dos poderes do Ministério Público	Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Fonte: Elaboração da própria autora.

²⁹⁵ SARMENTO, George. Op. cit., p. 58-59

Neste sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, já nasce com o objetivo de iniciar um novo capítulo na história brasileira. Em seu texto, diversos direitos e garantias foram positivados em reflexo aos valores albergados pela sociedade. Logo no seu preâmbulo, vemos que prevalece o ideal democrático no âmago da Constituição, que foi construída pelo povo por intermédio dos seus representantes eleitos. O objetivo deste Estado, que além de democrático deve obediência às leis, é assegurar o exercício de uma gama de direitos sociais e individuais, bem como a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, valores desde já afirmados como supremos para a sociedade. Esta, por sua vez, está assentada em valores de fraternidade, o que, desde logo, denota que deve igualmente buscar a realização de tais valores. A sociedade deve buscar, também, o pluralismo e deve superar todos os tipos de preconceitos, pois está fundada na harmonia social. Além disto, o preâmbulo constitucional aponta, desde logo, seu comprometimento com a ordem internacional e com a solução pacífica das controvérsias.

Percebe-se que o espírito da constituição apontou dois tipos de responsabilidade na construção e desenvolvimento nacional. De um lado, tem-se o Estado e seus deveres, que podem ser resumidos na garantia e efetivação dos direitos, na manutenção da ordem e da paz social. Por outra via, tem-se a responsabilidade dos cidadãos, que têm o dever de buscar a realização dos direitos constitucionais através de uma atuação fraterna. Isto significa que os cidadãos possuem uma responsabilidade moral na concretização dos valores sociais e no desenvolvimento do Estado, a partir de uma ação que seja capaz de concretizar, coletivamente, os direitos constitucionais.

Logo em seguida foram instituídos os fundamentos deste Estado Democrático de Direito, assentado na soberania, cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no pluralismo político (art. 1º, incisos I a V da CF/88). São erigidos uma série de fundamentos que embasam os valores albergados na Carta Magna, além dos objetivos da sociedade que devem embasar toda a atuação administrativa. Relativamente a estes objetivos, é de se destacar que o Estado deve buscar, a todo tempo, promover o bem de todos, erradicar a pobreza, garantir o desenvolvimento nacional e construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º).

Para realizar toda esta ordem de valores, foram inseridas normas que objetivavam proteger e efetivar uma gama de direitos e garantias fundamentais por meio da atuação administrativa.

Assim, o princípio da moralidade administrativa não emerge apenas como um princípio orientador da atuação estatal, impondo padrões de atuação pautados na ética e probidade. Emerge, na verdade, como verdadeiro direito fundamental, decorrente do regime dos princípios constitucionais e do sistema normativo constitucional e infraconstitucional, que impõe a realização da moralidade administrativa pelo Estado. Mais que isto, impõe a atuação do próprio cidadão na realização dos deveres constitucionais decorrentes deste direito.

Desta forma, existe um direito fundamental, inerente à toda a sociedade, a uma Administração Pública moralizada, o que significa que a Administração deve alcançar às finalidades eleitas por todos através da aplicação correta dos recursos públicos, através de uma atuação pautada na ética, probidade, boa-fé, proteção da confiança dos cidadãos, realizando os objetivos da sociedade da melhor maneira possível e dando efetividade aos demais direitos fundamentais.

Não se trata, por óbvio, de um direito absoluto. Ao contrário, o texto constitucional elenca algumas limitações a aplicação deste direito, como a observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa nas ações que julgarem os indivíduos que cometerem atos de corrupção, por exemplo. Mas o que é importante ressaltar, quanto a isto, é que se trata de um dos direitos mais caros ao desenvolvimento da sociedade, devendo, assim, ser efetivado por meio de uma atuação comprometida do poder público em buscar a moralização da Administração Pública.

Por fim, como última observação a ser realizada acerca do caráter de fundamentalidade deste direito, cumpre indagar qual é a dimensão em que enquadra dentro do quadro geral dos direitos fundamentais. Em outras palavras: trata-se de um direito prestacional?

Vieira de Andrade explica que os direitos fundamentais se repartem em direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação. Os direitos de defesa podem ser conceituados como deveres de abstenção do Estado, que não pode interferir ou se intrometer no espaço de autodeterminação individual. Não pode prejudicar as liberdades dos indivíduos, respeitando sua vida, honra, intimidade, etc. Os direitos a prestações pressupõem uma ação do Estado, que deve proteger os bens jurídicos inseridos nos direitos fundamentais. Por fim, os direitos de participação seriam um misto dos anteriores, “mas que são autonomizados em virtude da sua função de garantia da participação individual na vida política, mais concretamente, na formação da vontade política da comunidade”.²⁹⁶

²⁹⁶ ANDRADE, José Carlos Vieira de. Op. cit., p. 191.

Por sua vez, Sarlet os classifica como direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensão. Os direitos de primeira dimensão são “os direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face do seu poder”.²⁹⁷ Estes são os direitos negativos ou de abstenção. Os direitos de segunda dimensão, ou direitos econômicos, sociais e culturais, impõem ao Estado uma atuação positiva, a fim de concretizar a justiça social. Nas palavras do autor, “a nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual, mas, sim, na lapidar formulação de C. Lafer, de propiciar um ‘direito de participar do bem-estar social’”.²⁹⁸ Os direitos de terceira dimensão, ou direitos de fraternidade ou de solidariedade, se referem aos direitos pertencentes a toda a coletividade, “destinando-se à proteção dos grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”.²⁹⁹

O direito fundamental à moralidade administrativa impõe um determinado padrão de conduta ao Estado: este deve atuar, através de seus agentes, de maneira ética e proba, cumprindo os seus objetivos basilares e os valores que regem à atuação pública. Deve, para além disto, propiciar a concretização dos demais direitos fundamentais por meio de uma ação moralizada. A justiça social depende, diretamente, de uma atuação deste tipo, capaz de superar os problemas históricos que têm sido empecilhos ao desenvolvimento da nação.

Poder-se-ia questionar se este não é um direito de terceira dimensão, dado o fato de que se consolida com a Constituição de 1988 como um direito inerente a todos os cidadãos. Não há como concordar que este direito pertença à terceira dimensão, pois ele é, essencialmente, um direito prestacional, que exige que o Estado tenha um determinado padrão de ação frente aos cidadãos. Os direitos de terceira dimensão, ao contrário, se desprendem do “homem-indivíduo”, enquanto titular de um direito, referindo-se ao “gênero humano” globalmente considerado, referindo-se a direitos de titularidade coletiva e indeterminável.³⁰⁰

Portanto, trata-se de um direito prestacional, de segunda dimensão, que obriga o Estado a dar efetividade aos direitos albergados no texto constitucional. Isto significa que os cidadãos

²⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 46.

²⁹⁸ Ibid., p. 47.

²⁹⁹ Ibid., p. 48.

³⁰⁰ Ibid.

possuem o direito de exigir do Estado uma atuação honesta, com a aplicação dos recursos públicos nas finalidades para o qual foram destinados, e com um padrão de qualidade aceitável.

4.1.1 Existe um direito fundamental à moralidade administrativa ou existe um direito fundamental à boa administração?

Defende-se, neste trabalho, a existência do direito fundamental à moralidade administrativa sem desconhecer ou negar o fato de que podem existir direitos de cunho semelhante, mas com um cerne mais ou menos abrangente, como é o caso do direito fundamental à boa administração, defendido na doutrina pátria por Juarez Freitas. Nas palavras do autor,

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade, respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, a totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades. Observando de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lúdimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório dos direitos subjetivos públicos.³⁰¹

Trata-se, de fato, de um direito visivelmente mais amplo, pois prevê uma série de comportamentos do Estado, pertinentes ao cumprimento geral dos princípios jurídicos, tais como eficiência, proporcionalidade, transparência, motivação, imparcialidade, moralidade, participação social e responsabilização por suas condutas,³⁰² diferentemente o direito fundamental à moralidade administrativa, que prevê, especificamente, a necessidade de atuação do Estado e da sociedade na realização da moralidade.

Wallace Paiva Martins encara a moralidade como um “verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou princípio dos princípios)”.³⁰³ Ainda de acordo com o autor, o elemento moral subjacente à ação administrativa precisa ser observado, pois se trata de um

³⁰¹ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 21.

³⁰² Ibid.

³⁰³ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 31.

valor social da máxima importância que se encontra em patamar de superioridade em comparação com os demais princípios. Mesmo que o ato seja formalmente válido, de nada adiantará se o agente que o praticou não for idôneo e ético em seus motivos e em seus objetivos para com a sua realização.³⁰⁴ Em suas palavras:

A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo. Exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda a conduta administrativa, vinculada ou discricionária derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistente no assentamento de que: o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé, e a lealdade e visando a uma boa administração. Assim, no atuar, o agente público deve medir atenção ao elemento moral de sua conduta e aos fins colimados, porque a moralidade afina-se conceito de interesse público não por vontade da norma constitucional, mas por constituir pressuposto intrínseco de validade do ato administrativo.³⁰⁵

A moralização da Administração Pública é um dos maiores anseios sociais, tanto que a Constituição, de maneira ampla, estabeleceu diversos mecanismos protetivos da moralidade, a exemplo da Ação de Improbidade. Isto reflete a própria realidade histórico-política da sociedade brasileira que reconhece a inadiável necessidade de combater a corrupção. Condutas desafinadas com a ética social, com a probidade, honestidade, com a boa-fé do cidadão – que deposita sua confiança no Estado esperando deste uma atuação pautada na justiça – não podem ser aceitas dentro da sociedade.

Por isto, a moralidade impõe, de um lado, o direito inabdicável do cidadão em exigir do Estado uma série de condutas moralizadas, éticas, justas.³⁰⁶ Exige-se uma atuação conforme os principais valores constitucionais e o espírito coletivo, de modo que não se aceita uma atuação estatal que não siga tais ditames. De outro, surgem deveres aos cidadãos, que precisam desenvolver e aprimorar a ética coletiva, ou seja, precisam trabalhar em prol da comunidade para controlar a corrupção. Como bem explicita Juarez Freitas, a moralidade implica mesmo na própria moralização dos cidadãos, que precisam viver de modo virtuoso e honesto, precisam

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid., p. 31-32.

³⁰⁶ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros: 2004. p. 53 et seq.

tratar o Estado e seus semelhantes como gostariam de ser tratados em âmbito coletivo e individual.³⁰⁷ Nas palavras do autor,

De certo modo, tal princípio determina que se trate a outrem do mesmo modo que se apreciaria ser tratado, isto é, de modo virtuoso e honesto.. O “outro”, aqui é a sociedade inteira, motivo pelo qual o princípio da moralidade exige que, fundamentada e intersubjetivamente, os atos, contratos e procedimentos administrativos venham a ser contemplados e controlados à base de orientação decisiva e substancial que prescreve o dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos da Constituição, cumprindo vivificar, exemplarmente, o combate contra toda e qualquer lesão moral ou imaterial provocada por ações públicas não-universalizáveis, destituídas de probidade e de honradez. [...] O princípio da moralidade no campo administrativo não há de ser entendido como singelo conjunto de regras deontológicas extraídas da disciplina interna da Administração. Na realidade, prescreve exatamente mais: diz com os padrões éticos de uma determinada sociedade, de acordo com os quais não se admite a universalização de máximas de conduta que possam fazer perecer liames sociais aceitáveis (justificáveis axiologicamente).³⁰⁸

É justamente por isto que se pode afirmar que, além de um superprincípio no qual se embasa todo ordenamento jurídico, a moralidade é mesmo um verdadeiro direito fundamental social. Por meio do ideal de moralidade, impõe-se ao Estado uma série de tarefas que envolvem, precipuamente, a missão de concretizar todos os elementos que compõem seu conteúdo essencial (Cf. item 3.2).

Como direito fundamental, a moralidade se encontra intrinsecamente ligada aos demais direitos constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a legalidade, o direito fundamental à boa administração. Isto não significa que este direito não possua autonomia, ou mesmo que estaria integrado ao âmbito de abrangência deste ou daquele direito, pois a moralidade é um verdadeiro baluarte da sociedade brasileira, valor fulcral que deve reger toda e qualquer atuação pública.

No mesmo sentido, Martins preleciona que a moralidade não pode ser confundida com a boa administração. Em suas palavras,

(...) a boa administração consiste no dever de a Administração buscar sempre a melhor forma de concretizar o interesse público ou, noutros termos, no dever de efetuar o *ótimo* balanceamento dos princípios incidentes, de tutelar os

³⁰⁷ Ibid.

³⁰⁸ Ibid.

interesses na medida perfeita exigida pelo sistema, enfim, no dever de buscar a justiça. Boa administração é, em síntese, o *dever* de concretizar *otimamente* o interesse público (...). O conceito não se confunde com a moralidade administrativa, com o dever de a Administração observar as regras éticas. Por isso, Hauriou foi muito feliz ao afirmar que enquanto o espírito da moralidade é uma diretiva imposta aos deveres no interesse do bem: a boa administração busca a perfeita realização do interesse público e pauta-se pela ideia de balanceamento ótimo dos princípios incidentes; a moralidade diz respeito a observância de regras éticas (itálicos no original).³⁰⁹

Não há como confundir o conteúdo do direito fundamental à moralidade administrativa, fincado na busca específica da probidade e honestidade na atuação pública e na consolidação de uma ética social coletivista, com o direito fundamental à boa administração, que alberga uma série de elementos mais abrangentes e gerais. Ambos os direitos estão correlacionados, mas não são idênticos, na medida em que o direito à moralidade tem como cerne único o combate à corrupção na nossa sociedade.

Ao efetivar a moralidade, efetiva-se de maneira reflexa uma administração eficiente e eficaz, uma vez que os desvios, apropriações, malbaratamentos dos recursos públicos levam uma prestação ineficiente e perdulária dos recursos públicos. Isto não significa, porém que inexistente um direito fundamental à moralidade em face da existência de um direito fundamental mais amplo à boa administração. Sobre o assunto, importante destacar o pensamento de Rocha,

“(...) no Estado Moderno, especialmente com o modelo intervencionista que passou a predominar no presente século, a exigência de moralidade administrativa firmou-se como um dos baluartes da confiança do povo no próprio Estado, cujas funções são desempenhadas pelos agentes. A moralidade administrativa tornou-se não apenas Direito, mas *direito público subjetivo do cidadão: todo cidadão tem direito ao governo honesto*” (itálicos no original).³¹⁰

Para melhor compreender este direito, é preciso, aliás, analisar o conteúdo do mesmo enquanto princípio jurídico-constitucional, uma vez que é a partir deste conteúdo que se extrai seu cerne enquanto direito fundamental. Assim, a seguir é realizada uma análise do princípio constitucional da moralidade administrativa, destacando os seus principais aspectos.

³⁰⁹ MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. Op. cit., p. 329.

³¹⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 190.

4.2 A moral social e a moralidade administrativa

Giacomuzzi esclarece que a moralidade administrativa foi mencionada pela primeira vez em 1903 por Hauriou e Bezin, em um artigo intitulado “*La déclaration de volonté dans le droit administratif français*” (“A declaração de vontade no Direito Administrativo Francês”), em que foi mencionado que a moralidade administrativa deveria cumprir a função da boa-fé dos §§ 157 e 242 do Código Civil Alemão (BGB). O autor explica que, nestes termos, a moralidade administrativa significava “boa-fé” e “proteção da confiança” para o Direito Público, ou seja, a moralidade fazia referência, tão somente, ao seu aspecto subjetivo (diferentemente destes dias, em que se defende que a moralidade possui um aspecto objetivo e um subjetivo).³¹¹

No ordenamento jurídico pátrio o tema moralidade foi objeto de estudo, inicialmente, de Cretella Jr. e Castro Nunes, tendo este discutido a temática quando tratou do mandado de segurança como um instrumento jurídico apto a desfazer atos ilegais ou inconstitucionais, decorrendo a moralidade da noção de excesso de poder. Em seguida, a matéria foi amplamente debatida por Franco Sobrinho, que abordou a temática do “controle da moralidade administrativa” em sua monografia. Nela, foi abordada a ideia de que a moralidade seria um conceito extraído a partir da legalidade.³¹²

A construção do conceito de moralidade com base na legalidade foi realizada, dentro do ordenamento pátrio, por diversos autores. Castro Nunes, por exemplo, compreendia que a moralidade estaria ligada a “legitimidade dos fins ou dos motivos determinantes” do ato administrativo. Por sua vez, Seabra Fagundes compreendia que mesmo sendo moral a intenção do legislador, o ato administrativo seria inválido se divergisse da orientação legal.³¹³

Assim, antes da inserção da moralidade no texto constitucional, esta já era reconhecida no Direito Administrativo pátrio, mas ligada, precipuamente, a ideia de legalidade, ou seja, como uma das hipóteses de ilegalidade do ato.³¹⁴ Com a inserção da moralidade no texto da Constituição, este princípio ganha autonomia normativa frente à legalidade, recebendo no texto constitucional uma série de instrumentos para lhe dar efetividade, a exemplo da Lei de

³¹¹ GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – a história de um conceito. **Revista do Ministério Público**. Porto Alegre, RS, n. 49, p. 61-76, 2002. p. 73. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274904378.pdf>. Acesso em: 12/08/2015.

³¹² Ibid., p. 71. SARMENTO, George. Op. cit., p. 112.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – a história de um conceito. Op. cit.

Improbidade Administrativa. Assim, houve uma verdadeira “revolução” na forma como o Estado passou a se comportar frente aos cidadãos, elencando-se uma série de princípios regentes da atuação estatal no art. 37, que preleciona que “ a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)”.

Inobstante o constituinte ter reconhecido a necessidade de pautar atuação administrativa em paradigmas morais, muitos autores não reconhecem a autonomia do princípio frente a legalidade. É o caso de Giacomuzzi, que compreende que a moralidade administrativa foi inserida no texto constitucional devido às influências históricas experimentadas pelo Brasil no período anterior à Constituição de 1988: refere-se ao contexto histórico de ditadura militar, aos escândalos de corrupção, ausência de ética na atuação administrativa. Em termos globais, o princípio foi inserido na Constituição devido ao movimento mundial em prol da ética no espaço público. Mas esta inserção não necessariamente teria o propósito de conferir um sentido autônomo à moralidade, o que será mais debatido a frente.³¹⁵

Inobstante a posição acima destacada, é preciso chamar a atenção para o fato de que a moralidade inserida no texto constitucional ultrapassou – e muito – a noção de moralidade trazida do direito francês, que restringia a moralidade ao ideal de legalidade. No direito brasileiro, a moralidade administrativa encontrou guarida especialmente em face da necessidade histórica do país, representando um “algo mais” em relação à legalidade.³¹⁶ Para compreender esta questão da autonomia da moralidade frente à legalidade, faz-se necessário ingressar em uma breve discussão sobre os limites da moral e do direito, discorrendo sobre as controvérsias ainda hoje presentes na doutrina e que interferem na compreensão da moralidade administrativa em sua integralidade.

A moralidade é estudada através da ética, que é a área da filosofia que estuda a essência e finalidade do agir moral do homem e da sociedade. Por meio dela, abordam-se questões relativas aos costumes e formas de agir do meio social, como a forma de pensar, sentir e o

³¹⁵ Em suas palavras: “lembro que em 1996, na Califórnia, Amartya Sen, um indiano, que veio depois a ser um dos dois únicos não-americanos a ganhar o prêmio Nobel de economia, proferiu uma série de conferências sobre “Ética e Economia”, que vieram a ser traduzidas ao português e estão publicadas em um livro. Lá, Amartya Sen dizia que já era hora de a economia se aproximar da ética. Muitos talvez hoje, observando o nosso mundo desigual, possam concluir que esse conselho não foi ouvido”. Ibid., p. 71-72.

³¹⁶ CORDEIRO, Alexandre Delduque. **Três indagações sobre o princípio da moralidade administrativa:** Teoria Política, Teoria do Direito e Teoria da Constituição em Transformação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 97.

próprio caráter do homem. Seus estudos refletem uma grande preocupação com os fundamentos do comportamento humano. Mais que isto, a ética ingressa, mesmo, na análise da função do Estado e do cidadão na manutenção da vida em coletividade, através da ética normativa social.³¹⁷

As condutas humanas são definidas a partir de um conjunto de ordens normativas, que nem sempre são jurídicas, como as normas de trato social, religiosas ou mesmo morais. É realmente impossível separar todas as ordens que estabelecem os comportamentos humanos em blocos normativos estanques, pois, muitas vezes, tais ordens coexistem simultaneamente ocupando, inclusive, espaços jurídicos. Em verdade, o sistema jurídico é o reflexo do conjunto de valores que representam um corpo social. Por óbvio, as normas de todo sistema jurídico são abstraídas deste contexto, refletindo as mais variadas aspirações morais da comunidade. Estas normas precisam estar fincadas em princípios morais e de justiça que sejam universalmente reconhecidos, ainda que uma parcela da sociedade não concorde com alguma destas normas. Por isto, o Direito surge para regular as condutas humanas que possuem relevância para o convívio social. Tais condutas são inumeráveis, tal como as injustiças sociais e conflitos humanos do qual decorre a corrupção.³¹⁸

A moral, por sua vez, também regula a conduta dos homens, mas sem o elemento coativo, uma vez que não existe moral impositiva. Neste sentido, Sarmiento chama a atenção para os ensinamentos kelsenianos, que prelecionam que “a moral é uma ordem impositiva sem caráter coercitivo, ao passo que o Direito caracteriza-se pela coerção normativa socialmente organizada”.³¹⁹ Ainda de acordo com o autor, enquanto no âmbito da moral as sanções implicam na “aprovação ou reprovação social”, as sanções jurídicas implicam em verdadeiras ordens coativas de caráter compulsório, podendo o Estado se valer da força física para aplicar a norma jurídica.³²⁰

³¹⁷ HÖFFE, Otfried. **Aristóteles – Introdução**. Op. cit., p. 993-995. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Op. cit., p. 9 (Livro I, 1094 a). Sobre isto, Luño afirma que a ética é a parte da filosofia que estuda a moralidade da ação humana, valorando-a como boa ou má. LUÑO, Angel Rodrigues. **Ética**. 5. ed. Pamplona: Universidad de Navarra S.A., 1991. p. 297. PEGORARO, Olinto. **Ética e Justiça**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 10 et seq.

³¹⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 295. FIGUEIREIDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 13-14.

³¹⁹ SARMENTO, George. Op. cit., p. 106. KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6 ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 115. Cf. KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 21-25. KELSEN, Hans. **A Justiça e o Direito Natural**. Tradução de João Baptista Machado. Coimbra: Almedina, 2009. p. 42. MARTINS, Ricardo Marcondes. Op. cit., p. 307.

³²⁰ Ibid., p. 106.

A moral se revela através dos costumes, das regras socialmente aceitas, de ideais filosóficos, da natureza humana, de pressupostos de ordem espiritual, dentre outros. Compreender a moral passa pelo reconhecimento dos deveres de natureza ética que regem o convívio humano dentro do ambiente coletivo. Não é em vão que alguns autores afirmam que a ideia de “moralidade” está envolta em enorme imprecisão, pois o reconhecimento destes deveres de natureza ética estão ligados a consciência individual de cada pessoa e a consciência destas pessoas enquanto grupo social. Desta maneira, “a moral social, que mais de perto nos interessa, abriga um conjunto de preceitos éticos existentes em uma determinada sociedade, aceites e vigentes em cada momento histórico, apto a traduzir as ideias e sentimentos dominantes”.³²¹

A dicotomia entre Moral e Direito sempre suscitou acaloradas discussões no meio jurídico entre os doutrinadores. Sobre isto, Cordeiro explica em obra ímpar que este embate ocorre entre os jusnaturalistas e os juspositivistas tradicionais. Para os juspositivistas, não há “identidade lógica” existente entre as esferas jurídica e moral, uma vez que a norma jurídica seria extraída do sistema jurídico hermético que se “autovalida” através da própria hierarquia normativa. Por outro lado, os jusnaturalistas defendem que a Moral estaria incluída no Direito, sendo seu elemento intrínseco ou mesmo um pressuposto essencial. Assim, de um lado há a doutrina que aponta para o distanciamento entre as duas ordens, e que, em consequência, não admite um conceito autônomo de moralidade administrativa, pois seu conteúdo seria definido a partir de disposições legais, valendo-se da máxima de que “será moral aquilo que o Direito disser que é moral”.³²² Por outro, há um grupo de doutrinadores que defende que o cerne do conceito de moralidade deve ser extraído dos próprios parâmetros éticos existentes dentro do espaço social.³²³

Para os doutrinadores que defendem a separação entre a esfera moral e jurídica, as normas da moral comum estão sempre em mutação, pois refletem o momento histórico em que são avaliadas. É o caso de Zockun, que defende que “as regras de moral comum são tão fluídas e variáveis que considerá-las como conteúdo do princípio da moralidade consistiria em uma negação ao próprio objeto do Direito”. Desta maneira, o Direito possui a função precípua de regular as condutas humanas para tornar a convivência social pacífica, fornecendo segurança aos indivíduos. Justamente para alcançar esta “segurança” é que o Direito deve padronizar as

³²¹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 295-296. LALANDE, André. *Apud* FIGUEIREIDO, Marcelo. Op. cit., p. 11.

³²² ZOCKUN, Carolina Zancaner. Op. cit., p. 43. CORDEIRO, Alexandre Delduque. Op. cit., p. 44.

³²³ *Ibid.*, p. 43.

normas, para evitar as inseguranças provenientes da ordem social. Sob este prisma, o Estado Democrático de Direito, tal como a própria acepção, reflete um Estado fincado em uma ordem jurídica que só pode ser alterada por meio de procedimentos adequados, pois o rompimento de um determinado paradigma jurídico pressupõe um procedimento legítimo de alteração. Por isto, aceitar que o Direito fosse “preenchido” por regras da moral comum poderia gerar inúmeras incongruências no sistema, pois “isto geraria total insegurança jurídica”, além do que “ocorreria frontal ofensa à tripartição de funções, tendo em vista a ausência de atividade relegada ao Poder Legislativo”.³²⁴

Este ponto de vista abarca a ideia de que a moralidade administrativa não pode ser abstraída da moral comum, mas apenas do Direito, de forma que tudo aquilo que o Direito disser que é moral, será. A moral jurídica se refere, única e exclusivamente, ao Direito positivo e somente a lei pode obrigar às pessoas a agirem de uma determinada maneira. Isto significa também que as normas da moral social comum não podem ser invocadas para “preencher” o conteúdo da moralidade, pois não são normas jurídicas, e isto seria um “ataque” à segurança jurídica. Assim, Zockun afirma que “o princípio da moralidade é, então, um princípio intrinsecamente vinculado à legalidade, pois é esta que lhe define a substância, erigindo os valores em aquele deve se pautar”.³²⁵

No mesmo sentido compreendem outros autores, como é o caso de Cammarosano, para quem a violação da moralidade é a própria violação da legalidade, em face da juridicização dos preceitos morais socialmente coibidos. O autor ainda afirma que se a moralidade realmente possuísse um conteúdo autônomo, “seria preciso que pudéssemos dar um exemplo de ato administrativo que comportasse invalidação só com a invocação desse princípio, sem que se vislumbrasse ofensa a qualquer outro”.³²⁶

Concordando com o autor, também se manifesta Giacomuzzi: além de desmistificar uma série de ideias referentes ao surgimento da moralidade administrativa na tradição jurídica ocidental, o autor esclarece que a moralidade administrativa, inserida no art. 5º do texto constitucional, refere-se à legalidade interna do ato, diga-se, à motivação inidônea do agente ao

³²⁴ Ibid., p. 40-44.

³²⁵ E uma consequência lógica da violação da moralidade é a própria violação da legalidade, motivo que leva à compreensão de que só se pode ingressar com ação popular em caso de lesão à própria legalidade. Ibid., p. 43-44.

³²⁶ Ibid., p. 95-96. Cf. PIRES, Luis Manoel Fonseca. Controle judicial do nepotismo: para além da 13ª súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 239. CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 112-114.

praticar o ato administrativo. Desta maneira, em consonância com o Direito Administrativo francês, defende que a moralidade está ligada a ideia de desvio de finalidade do ato. Seguindo esta orientação, defende também que o controle da legalidade ocorre em dois âmbitos: um externo (por incompetência, vício de procedimento e vício de forma) e outro interno (relativamente aos vícios de conteúdo, os motivos do agente público e sua intenção), entrando a moralidade dentro deste aspecto interno (motivação e intenção). Em suas palavras, a principal função da moralidade, de acordo com o artigo 37 do texto constitucional, é inserir, dentro do Direito Público, a ideia de boa-fé objetiva (principalmente, pois a boa-fé subjetiva, conforme bem destaca, estaria inserta no art. 37, § 4º da CF/88 que trata dos atos de improbidade), oriunda do Direito Privado.³²⁷

Ainda de acordo com este autor, não há nada de grave em afirmar que a moralidade administrativa não possui um conteúdo autônomo, sendo seu significado preenchido a partir de outros princípios jurídicos, ou mesmo sobreposto a eles. Isto revelaria, como bem destaca, o “desprezo inconsciente” e a “descrença da força normativa” aos demais princípios jurídicos, das leis e da Constituição.³²⁸

Não há como concordar com o posicionamento dos autores acima delineados (frise-se, de forma alguma eles representam o universo da doutrina que defende a separação da esfera moral e jurídica, mas como seria impossível avaliar o posicionamento de todos, por ora contenta-se com eles), que não reconhecem a autonomia do conteúdo da moralidade. Afirmar que é moral somente o que o Direito afirma como tal é extremamente perigoso, porque legitima disposições normativas sem a verificação de seu conteúdo, retrocedendo aos mesmos pressupostos jurídicos que legitimaram antigos regimes autoritários, tal como o nazismo. Principalmente no que se refere ao Direito Administrativo, não é possível aceitar a ideia de que a moralidade deve ser extraída apenas do próprio Direito, pois não possuiria um conteúdo autônomo, quando “a análise dos vários critérios de diferenciação entre regras e princípios nos leva a afirmar que as normas de moral administrativa foram positivadas na Constituição e na legislação ordinária em forma de princípios”.³²⁹ Como bem acentua Batista Júnior, o Direito Público moderno não pode, de maneira alguma, abrir mão de “seu sentido moral”, devendo, desta maneira, absorver aquilo que “a sociedade firma e respeita, em um dado momento

³²⁷ GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – a história de um conceito. Op. cit., p. 71-72.

³²⁸ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa.** São Paulo: Malheiros, 2002. p. 162.

³²⁹ SARMENTO, George. Op. cit., p. 108.

histórico”.³³⁰ Cabe somente a sociedade estabelecer os contornos da moral social, e não ao Direito. Este deve apreender a evolução social da nossa democracia, “iluminando-se” por estes valores morais. Assim, a moralidade deve ser extraída das regras éticas, e somente destas, que devem informar o Direito.³³¹

O Direito não pode ser colocado em âmbito diverso da Moral, ainda que os ideais típicos do Estado Democrático de Direito imprimam uma forte carga valorativa à atividade jurídica interpretativa, guiando-lhe os passos. A moralidade engloba, justamente, os parâmetros morais da sociedade que se referem à atividade administrativa, o que implica no reconhecimento de que cabe à Administração Pública a realização das tarefas esperadas do Estado. Toda atuação pública deve ser realizada de acordo com a ideia de moralidade, pois se trata, em verdade, de uma exigência à validade dos atos praticados no exercício da função pública. Nas palavras de Sarmiento, “a técnica constitucional foi buscar na Moral Comum valores essenciais à atividade administrativa, incorporando-os ao sistema jurídico na condição de princípios”.³³²

Enquanto no Estado Liberal a riqueza foi elevada à categoria de “valor fulcral”, estimulando, por um lado, o “individualismo utilitarista”, que elevou noções de ética particular no Estado tipicamente absentéista, o oposto do que ocorreu no Estado Social, em que se desenvolveu uma “ética coletiva”. Como bem destaca Carnelutti, “para pôr ordem no caos econômico e fazer com que os homens vivam em paz, é necessário substituir o egoísmo pelo altruísmo, o eu pelo tu. Se a economia é o reinado do eu, o reinado do tu é a moral (...)”.³³³ No atual estágio social, em que prevalece o ideal de Estado Democrático de Direito, é preciso superar o afastamento existente entre Moral e Direito, ideal decorrente, justamente, das influências do modelo econômico vigente.³³⁴

É preciso reconhecer que foi dada autonomia à moralidade administrativa no texto da CF/88, que expressamente inseriu o princípio no seu texto. Esta inserção é bastante significativa de uma série de anseios sociais presentes no quadro conjuntural brasileiro. Foi, na verdade, uma

³³⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 296-297.

³³¹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969. p. 360.

³³² BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 297. Cf. RIPERT, Georges. **A regra moral nas obrigações civis**. Tradução de Osório de Oliveira. Campinas: Bookseller, 2000. p. 23 et seq. MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 100-101. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 122. SARMENTO, George. Op. cit., p. 117.

³³³ CARNELUTI, Francesco. **Como nasce o Direito**. Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2001. p. 217.

³³⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 297.

medida proposital, pois buscou, fundamentalmente, “reafirmar a necessidade de conotação ética do agir administrativo”.³³⁵ A CF/88 deu imperatividade a este princípio ao instrumentalizar mecanismos jurídicos específicos para lhe dar efetividade. Reconhece-se que o combate aos antigos problemas que assolam a Administração Pública não pode ser resolvido tão somente por meio de uma série de regras de conduta, pois muitos dos administradores obedecem rigidamente ao “formalismo legalista, artificial e hipócrita” na realização do ato administrativo, através do domínio legal das normas jurídicas, mas possuem interesses corruptos por trás de suas ações, praticando inúmeros atos de corrupção.³³⁶

O princípio da moralidade deve ser compreendido como princípio autônomo, pois “a redução do princípio da moralidade ao da legalidade obstaculiza que o perfil constitucional do Estado de Direito se concretize em sua inteireza”.³³⁷ Além disso, reconhecer a autonomia da moralidade administrativa frente a outros princípios é simplesmente denotar sua amplitude e dignidade normativa, e não sua dependência de um regramento moral, pois o que se reconhece, tão somente, é que a conduta do agente público pode ser influenciada por parâmetros morais, ou seja, por normas sociais. É justamente isto que tem sido feito nos tribunais, a propósito. Veja-se que na valoração da moralidade se verifica, também, o contexto social o qual está inserido o agente, e, muitas vezes, em descompasso com a própria regra legal, descaracteriza-se a ofensa moralidade administrativa em face do contexto social o qual o agente está inserido.³³⁸

A conduta do agente precisa estar orientada, finalisticamente, pela moralidade administrativa. Ainda que sejam aplicadas regras legais impositivas de uma determinada forma de atuação, diga-se, ainda que se cobre do agente que ele atue com imparcialidade, publicidade e eficiência, ele precisa, antes e acima de tudo, agir orientado pelo princípio da moralidade administrativa. Este princípio possui a missão de integrar o sistema jurídico, dando-lhe coerência, atuando junto com os demais princípios regentes da atuação administrativa em prol da máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais.³³⁹

Defender a incidência direta do princípio da moralidade não é o mesmo que afirmar que qualquer fator externo poderá modificar a estrutura da norma jurídica. Na verdade, o Direito

³³⁵ BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 40.

³³⁶ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 298.

³³⁷ ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil do Estado Social e Democrático de Direito. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, BA, ano I, v. 1, p. 1-14, dez. 2001. p. 10.

³³⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 298.

³³⁹ Ibid. MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. Op. cit., p. 101-102.

deve ser interpretado à luz da moral social para possuir efetividade dentre os cidadãos. Não se defende qualquer tipo de “derrogação” parcial ou total da norma jurídica frente a norma social, ou mesmo a “desnaturação” daquela. O agente público jamais poderá desprezar a norma jurídica por compreender que uma determinada regra moral caminha no sentido oposto. Não se despreza, de maneira alguma, o cumprimento dos deveres legais de conduta, o que se admite é a influência da moral social na composição da norma jurídica, pois, como afirma Moreira, “a moralidade íntima não é fator excludente da ilegalidade”.³⁴⁰

Não há como negar que a ordem constitucional colocou o princípio da moralidade no centro dos princípios que regem à atividade administrativa, dando-lhe autonomia frente aos demais princípios, o que reverbera inúmeras consequências “hermenêuticas e eficaciais”. Dar autonomia não significa que a moralidade está desvinculada dos demais princípios, pois é óbvio que todos estão imbricados, principalmente em face da unidade da constituição. Mas é preciso reconhecer que existem campos comuns entre o Direito e a Moral, o que torna impossível a desvinculação de tais campos. Como bem acentua Freitas, além dos princípios estarem correlacionados, a configuração de qualquer um deles exige a análise do seu conteúdo essencial, de seu cerne: o ideal central do princípio deve ter sido gravemente violado de tal forma que o “círculo eficaz próprio” seja atingido, pois não há como afirmar que a violação de um deles irá implicar, automaticamente, na transgressão dos demais.³⁴¹

Há uma óbvia relação entre direito e moral, e o texto constitucional alberga esta relação sem tornar ambas as esferas idênticas. A inclusão do princípio da moralidade na CF/88 não pode ser encarada de forma simplista, pois foi realizada a “proclamação vocacionada à eficácia direta de princípio axiológico que, a par de outros, precisa ser considerado em toda e qualquer hierarquização tópico-sistemática, tônica de toda interpretação jurídica”. É por isto que este princípio vai para o centro do ordenamento jurídico, tornando-se “pedra de arrimo” tanto das relações públicas quanto das relações privadas. Já não possui espaço, dentro do ordenamento, ao “positivismo singelo e infecundo” que dissocia completamente o Direito e a Moralidade como duas realidades distintas e irreconciliáveis. Por conseguinte, a análise realizada por Giacomuzzi, exposta linhas atrás, deve ser observada com cautela, eis que a compreensão de uma legalidade substancial, calcada em uma compreensão “pretérita/histórica” do princípio da moralidade, além de não conferir a autonomia jurídica que o princípio da moralidade realmente

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ FREITAS, Juarez. Princípio da Moralidade administrativa. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 196.

possui, não enxerga os próprios fatores históricos que levaram à positivação expressa do princípio no texto constitucional, nem as vicissitudes do sistema administrativo.³⁴²

Se o princípio da moralidade descende da doutrina francesa que distinguia a moral institucional da moralidade administrativa, já não se pode aceitar este ponto de vista. No atual estágio do Estado Democrático de Direito, é preciso reconhecer que a moralidade administrativa não se refere a um conjunto de regras de atuação extraídas apenas da própria Administração, pois exige-se, para além disto, uma conduta ética que esteja de acordo com os ditames dos valores sociais e dos valores que embasam o próprio Estado enquanto entidade voltada a uma série de finalidades de ordem pública. A própria ordem infraconstitucional, sob o reflexo do art. 37, *caput*, do texto da Constituição, abraça o elemento ético ínsito a atuação dos agentes públicos, como é possível extrair do artigo 2º, Parágrafo Único, IV da Lei nº 9.784/99, que faz menção à atuação do agente público pautada em parâmetros de probidade, decoro e boa-fé;³⁴³ bem como do Decreto 1.171/1994 (que aprovou o Código de Ética dos servidores públicos federais), no Capítulo I, Seção I:

I - A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos.

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º da Constituição Federal.

III - A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo. (Grifos nossos).

É impossível não reconhecer que a moralidade administrativa será mais rígida que a moral social, pois se trata de uma forma de atuação que pretende alcançar os objetivos do Estado. Nas palavras de Batista Júnior, a ideia de moralidade está presente no ambiente jurídico,

³⁴² Ibid., p. 196. MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. Op. cit., p. 101-102.

³⁴³ Lei nº 9.784/99, art. 2º. “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (...). IV - Atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

através da “garantia e realização dos valores expressos nas ideias de bem comum, honestidade, de boa-fé, de lealdade, que se adequam a uma ideia substancial de justiça”. Assim, a ordem moral não incide completamente na ordem jurídica, pois esta seara só abraça aqueles valores considerados essenciais ao desenvolvimento social, diga-se, aqueles representativos dos ideais referentes, principalmente, ao desenvolvimento social. Especificamente no caso do Direito Administrativo, apenas serão adotados aqueles aspectos da moral social que se compatibilizem com o bem comum e com os objetivos da própria sociedade.³⁴⁴

Os agentes públicos devem seguir uma série de padrões éticos de comportamento compatíveis com o exercício da função pública, definida como “função do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas e dentro de uma estrutura hierárquica, para fiel aplicação da lei, mediante comandos complementares dela”.³⁴⁵ A violação à moralidade administrativa implica em uma violação ao próprio espírito do Estado Democrático de Direito³⁴⁶, pautado na obediência às normas legais que refletem o espírito da sociedade.

4.2.1 O conteúdo do princípio constitucional da moralidade administrativa

É da própria natureza das normas que preveem princípios possuírem um alto grau de abstração e generalidade, o que não seria diferente em relação aos princípios que regem à Administração Pública. A aplicação de um princípio prescinde, sempre, da utilização de alguma das modalidades de hermenêutica constitucional disponíveis na doutrina jurídica. O princípio da moralidade administrativa, não foge à regra: trata-se de um conceito fluído, aberto, o que levou Justen Filho a afirmar que “o princípio da moralidade é, por assim dizer, um princípio jurídico “em branco”, o que significa que seu conteúdo não se exaure em comandos concretos e definidos, explícita ou implicitamente previstos no Direito legislado”.³⁴⁷ Como há um enorme grau de abstração do seu conteúdo, não há como exaurir completamente seu significado.

³⁴⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 299.

³⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 36.

³⁴⁶ Ibid., p. 122.

³⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Apud* MOREIRA, Egon Brockmann. **Processo administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 2.ed. Malheiros: São Paulo, 2000. p. 95. SARMENTO, George. Op. cit., p. 109.

Inobstante, esta “zona circundante” em que se proliferam inumeráveis incertezas conceituais sobre a moralidade administrativa, é preciso reconhecer que existe uma “zona de certeza positiva”, através do qual é possível identificar seu núcleo essencial e suas principais características.³⁴⁸ A partir da análise do texto constitucional, é possível identificar uma série de dispositivos que estão ligados aos padrões de condutas dos agentes públicos e dos cidadãos, extraindo deste contexto o conteúdo essencial do princípio, o que é realizado com maestria por Ávila.³⁴⁹ Como o autor nos informa, o constituinte inseriu a moralidade em diversos momentos distintos. Primeiramente, estabeleceu uma série de valores fundamentais informadores da dignidade, dando-lhe substrato axiológico; depois inseriu uma forma de atuação objetiva e impessoal, instituiu modos de defesa dos direitos dos cidadãos, e, sobre isto, deixou bastante claro que os cidadãos possuem o direito fundamental à moralidade administrativa (art. 5º, LXIX e LXXIII); além disto, o constituinte criou uma série de requisitos para o exercício da função pública; e instituiu uma série de mecanismos de controle da função pública e da própria moralidade.³⁵⁰

Desta maneira, enquanto princípio jurídico, a moralidade administrativa impõe uma série de condutas éticas aos agentes públicos, pautadas nas regras sociais sobre probidade e honestidade entre os indivíduos e destes para com a sociedade. A análise do texto constitucional revela que a moralidade surge tanto como princípio que orienta a atuação estatal e o exercício

³⁴⁸ Ibid., p. 440. MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. Op. cit., p. 102.

³⁴⁹ ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, BA, n. 4, p. 1-25, out./nov./dez. 2005. p. 4-5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-4-outubro-2005-humberto%20avila.pdf>>. Acesso em 21/07/2015.

³⁵⁰ Em suas palavras: “Primeiro, *estabelecendo valores fundamentais*, como dignidade, trabalho, livre iniciativa (art. 1º), justiça (art. 3º), igualdade (art. 5º, caput), liberdade, propriedade e segurança (art. 5º, caput), estabilidade das relações (art. 5º, caput e XXXVI). A instituição desses valores implica não só o dever de que eles sejam considerados no exercício da atividade administrativa, como também a proibição de que sejam restringidos sem plausível justificação. Segundo, *instituinto um modo objetivo e impessoal de atuação administrativa*, baseado nos princípios do Estado de Direito (art. 1º), da separação dos poderes (art. 2º), da legalidade (art. 5º e 37). A instituição de um modo objetivo de atuação implica a primazia dos atos exercidos sob o amparo jurídico em detrimento daqueles praticados arbitrariamente. Terceiro, *criando procedimentos de defesa dos direitos dos cidadãos*, por meio da universalização da jurisdição (art. 5º, XXXV), da proibição de utilização de provas ilícitas (art. 5º, LVI), do controle da atividade administrativa via mandado de segurança e ação popular, inclusive contra atos lesivos à moralidade (art. 5º, LXIX e LXXIII), e da anulação de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º). A criação de procedimentos de defesa permite a anulação de atos administrativos que se afastem do padrão de conduta juridicamente eleito. Quarto, *criando requisitos para o ingresso na função pública*, mediante a exigência de concurso público (art. 37, II); a vedação de acumulação de cargos (art. 37, XVI), proibição de autopromoção (art. 37, XXI, § 1º); a necessidade de demonstração de idoneidade moral ou reputação ilibada para ocupar os cargos de ministro do Tribunal de Contas (art. 73), do Supremo Tribunal Federal (art. 101), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104), do Tribunal Superior Eleitoral (art. 119), do Tribunal Regional Eleitoral (art. 120); a exigência de idoneidade moral para requerer a naturalidade brasileira (art. 12); e a proibição de reeleição por violação à moralidade (art. 14). A consagração dessas condições para o ingresso na função implica a escolha da seriedade e da reputação como requisitos do homem público. Quinto, *instituinto variados mecanismos de controle da atividade administrativa*, inclusive mediante controle de legitimidade dos atos administrativos pelos Tribunais de Contas (art. 70)”. Ibid., p. 6.

da função pública (art. 37, *caput*) quanto como um direito do cidadão (art. 5º, LXXIII), que pode (e deve) ingressar com ação popular em face de ato lesivo contra o patrimônio público. Mais que um princípio orientador da atuação pública, a moralidade se erige, dentro do nosso ordenamento, como um verdadeiro direito fundamental dos cidadãos contra a atuação pública descompromissada com a probidade. Logo, “quando uma ação da Administração mostrar-se violadora da moralidade administrativa, o cidadão pode exercer seu direito político de exigir manifestação jurisdicional do Estado para anular essa medida agressora, por via de ação popular”.³⁵¹

De acordo com a moralidade administrativa, a Administração e os agentes públicos devem atuar em conformidade com o conjunto de valores e princípios éticos referentes a forma de atuação do Estado, tendo por pano de fundo o interesse social e o bem-comum.³⁵²

Uma forma de delimitar melhor o seu conceito é através da análise dos indivíduos que devem cumprir o princípio: a moralidade vincula à Administração Direta, a Indireta e os sujeitos privados em sua relação com o ente público. Os agentes públicos devem, por meio de sua função, buscar o cumprimento das finalidades públicas. Desta maneira, o princípio se refere a atividade administrativa que é exercida na Administração (entre os órgãos administrativos e agentes públicos) e fora dela (no relacionamento da Administração com os cidadãos, com as empresas contratadas pelo Poder Público, etc.), sendo a moralidade verdadeiro fundamento de validade da conduta administrativa,³⁵³ além de mandamento constitucional vinculativo de um determinado modo de ação.

Como consequência de sua previsão constitucional, todo agente público deve atuar em conformidade com o sentimento geral de boa-fé, com o senso comum de honestidade na esfera decisória, com as normas jurídicas que estimulam os padrões de conduta e com os valores no qual está assentado o Estado. Nos negócios jurídicos realizados na esfera da Administração Pública com os particulares, estes devem igualmente seguir os padrões éticos provenientes da moralidade – de lealdade, honestidade, boa-fé e probidade – rejeitando toda e qualquer vantagem indevida, ato imoral ou amoral. Em resumo, tanto o agente público quanto os particulares em suas relações com a Administração precisam seguir a moralidade

³⁵¹ LUZ, Denise. **Direito Administrativo Sancionador judicializado**: improbidade administrativa e devido processo – aproximações e distanciamentos do Direito Penal. Curitiba: Juruá. 2014. p. 45.

³⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 122. MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da moralidade administrativa. Op. cit., p. 320-321.

³⁵³ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. Op. cit., p. 102-103.

administrativa, para além das normas legais impositivas dos procedimentos e formas de atuação.³⁵⁴

Quando se fala no relacionamento da Administração com as pessoas privadas, observa-se que será possível que, nas relações entre particulares, atos contrários à moral sejam considerados válidos (um exemplo desta situação é o caso dos juros praticados na atividade bancária, certamente legais, porém imorais), mas na Administração isto não pode ocorrer, pois qualquer conduta de particular, contrária ao princípio constitucional da moralidade administrativa, deverá ser considerado inválido, pois “se nas relações jurídicas privadas pode-se cogitar acerca da livre disponibilidade dos interesses (...), o mesmo não se tem nas relações jurídico-administrativas: aqui se está diante do necessário prestígio ativo a normas cogentes de condutas”.³⁵⁵ Desta feita, pelo menos no relacionamento com a Administração, as pessoas privadas deverão se submeter, para além da estrita legalidade, ao ideal de moralidade administrativa, que rechaça tanto os comportamentos imorais quanto os amorais e impõe à reciprocidade do tratamento entre os agentes públicos e as pessoas privadas.³⁵⁶

A moralidade administrativa não tem o objetivo de “curar” todos os vícios históricos incrustados na Administração Pública, mas regular as condutas relevantes para a convivência social. Toda vez que o comportamento da Administração ou do administrado ofender às regras legais de atuação administrativa, a moral social, as regras de boa administração, a justiça, equidade, honestidade, boa-fé, a proteção da confiança, a veracidade, dentre outros, haverá ofensa à moralidade administrativa. Como bem destaca Carvalho Filho, “o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto”.³⁵⁷

Em verdade, a moralidade é uma “projeção”, no plano normativo constitucional, do valor geral de honestidade na Administração Pública, tão ansiado pela sociedade, que espera um comportamento ético e respeitável dos agentes públicos no exercício de sua função. A

³⁵⁴ CORDEIRO, Alexandre Delduque. Op. cit., p. 99. BAHENA, Kele Cristiani Diogo. Op. cit., p. 56-57.

³⁵⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. Op. cit., p. 102-103.

³⁵⁶ Ibid. E, sobre isto, destaque-se o que preleciona Di Pietro: “A moralidade administrativa atua na conduta do administrador, vinculada ou discricionária, seguindo um norte de padronagem ética, tendo como elementos, entre outros, a honestidade, a boa fé, a lealdade, etc.; sempre em busca do interesse público que constitui pressuposto de validade do ato administrativo, o que se afirma por meio da exegese dos incisos e parágrafos do art. 37 da Constituição, onde se enfoca, diferencialmente, a moralidade administrativa nas regras relativas à licitação e à promoção pessoal, etc.”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 79.

³⁵⁷ Ibid. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 20.

efetividade deste princípio é tão importante que tem o condão de melhorar a gestão pública e a própria democracia material.³⁵⁸ Mais que isto, a moralidade deve ser encarada como verdadeiro direito fundamental de cada cidadão, que possui o direito a uma administração moralizada, cumpridora de seus deveres com ética e honestidade.

Para realmente compreender a moralidade é preciso analisar seus elementos, ou seja, os “subprincípios”, que integram seu conteúdo, tal como a boa-fé, a proteção da confiança e a probidade, o que é realizado no parágrafo a seguir. Em outras palavras, a moralidade administrativa é um princípio constitucional abrangente de uma série de outros princípios, sendo considerada, assim, um princípio primário.³⁵⁹ Desta forma, contém uma série de subprincípios, que estão tanto expressos, como é o caso da probidade administrativa, e implícitos, como é o caso da boa-fé e da proteção da confiança.

Como ficou bem claro linhas atrás, o princípio da moralidade remete a padrões éticos de conduta relacionados a outros subprincípios que lhe compõem o cerne.³⁶⁰ Dentre os mais relevantes, a boa-fé, a proteção da confiança e a probidade merecem destaque.³⁶¹

A boa-fé (ou, para alguns, o princípio da boa-fé, como espécie de subprincípio da moralidade administrativa), passa a ser aplicada no Direito Administrativo antes de sua expressa previsão na Lei do Processo Administrativo – Lei nº 9.784/99 –, que em seu art. 2º, parágrafo único, IV elenca a boa-fé como um dos critérios que devem ser observados no exercício da função pública. Está prevista em vários dispositivos, tal como nos artigos 15, V; 37, §4º; 85, V da CF/88, além de ter previsão na Lei de Improbidade, em seu artigo 11, que fala em ação ou omissão que viole, dentre outros, os deveres de honestidade e lealdade.³⁶²

Esta noção remete à forma de atuação do Estado através da Administração Pública, que deverá ser confiável nas suas relações com os cidadãos. Como explica Di Pietro, “ao tratar aberta e francamente dos interesses coletivos com a população, de forma consensual, e ao gestionar o interesse público, de forma direta (ele próprio) ou indireta (via concessões, regulações ou gestões por meio de grupos privados), o Estado deve agir conforme a boa-fé”.³⁶³

³⁵⁸ CORDEIRO, Alexandre Delduque. Op. cit., p. 146.

³⁵⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 30.

³⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit., p. 79-89.

³⁶¹ Apesar da imparcialidade fincar suas raízes no ideal maior de moralidade, não pode ser considerado como uma de suas facetas, em face de suas peculiaridades específicas. E a atuação dos agentes públicos, com base na moralidade, está imbricada em outros valores do Estado, tal como igualdade e justiça. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 300.

³⁶² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit., p. 88.

³⁶³ Ibid., p. 263-264.

A boa-fé é conceituada como “uma norma de conduta que impõe aos participantes da relação obrigacional um agir pautado pela lealdade, pela colaboração intersubjetiva no tráfego negocial, pela consideração dos legítimos interesses da contraparte”.³⁶⁴ Assim, “a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos”.³⁶⁵

A ideia de boa-fé caminha abraçada a de lealdade, sendo, portanto, necessário que a Administração mantenha os entendimentos que possui sobre as matérias referentes a função pública. É óbvio que ela pode alterar seus próprios posicionamentos quando for necessário, mas deve fazer isto de forma prévia e pública, e, quando tal mudança de posicionamento agravar a situação dos indivíduos frente à Administração ou mesmo retirar-lhes pretensões, esta alteração de entendimento deverá ter efeitos *ex nunc*.³⁶⁶

A boa-fé possui um aspecto objetivo, que se refere a um tipo de conduta, baseada na lealdade e na honestidade; e um aspecto subjetivo, que remete a ideia por trás da ação do indivíduo, que deve tentar agir de forma correta, pois uma vez que o indivíduo sabe que sua ação é ilegal, configura-se a má-fé, e, conseqüentemente, macula-se a moralidade do ato administrativo.³⁶⁷

Como conseqüências desta compreensão, a Administração não pode se manter em estado de inação, ou seja, não pode ser propositalmente omissa quando possui o dever de realizar uma determinada ação ou realizar um direito, pois isto feriria a própria confiança depositada na Administração pelo cidadão. Outros efeitos são citados, neste sentido, por Moreira, que explica que em face da boa-fé a Administração deve, ao máximo, buscar a conservação dos atos administrativos, convalidando-os quando possível; não pode exercer seus direitos prematuramente ou de forma retardada, tampouco fixar prazos aos administrados impossíveis de serem cumpridos (lealdade ao fator tempo). Deve, ainda, atuar com sinceridade, o que significa que nas relações com os administrados não pode esconder a verdade (dever de veracidade), não pode omitir informações ou fatos relevantes (à exceção das previsões legais) e não pode utilizar argumentos genéricos ou de difícil compreensão para justificar um ato

³⁶⁴ MARTINS-COSTA, Judith, Almiro do Couto e Silva e a Re-significação do Princípio da Segurança Jurídica na Relação entre o Estado e os Cidadãos. In: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros. 2005. p. 136.

³⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 122-123.

³⁶⁶ Ibid., p. 123.

³⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit., p. 88.

administrativo ou mesmo para responder a um administrado. Possui, ainda, o dever de informar todos os dados de qualquer questão controvertida que seja do interesse do administrado.³⁶⁸

Assim, a Administração Pública deve resguardar ao máximo a boa-fé depositada pelos cidadãos em sua atuação e deve, para além disto, agir com boa-fé, o que significa que deve ter condutas positivas de proteção à moralidade no espaço público.³⁶⁹

Por sua vez, a proteção da confiança é decorrência lógica da boa-fé do administrado. Significa que a confiança que foi depositada no Estado deve ser protegida, pois “o particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito”.³⁷⁰ Implica em limitações à Administração, que não pode modificar os atos que tiveram alguma vantagem aos administrados, via de regra. Esta ideia baseia-se, também, no princípio da segurança jurídica, que está fincado em um certo nível de previsibilidade na Administração Pública. Desta maneira, “a proteção à confiança parte da perspectiva do cidadão. Ela exige a proteção da confiança do cidadão que contou, e dispôs em conformidade com isso, com a existência de determinadas regulações estatais e outras medidas estatais”.³⁷¹

A probidade, por sua vez, constitui o mais importante princípio decorrente da moralidade. Neste sentido, Martins Júnior assevera que “a norma constitucional criou aí um subprincípio ou regra derivada do princípio da moralidade administrativa: a probidade administrativa, que assume paralelamente o contorno de um direito subjetivo público a uma administração proba e honesta”.³⁷²

A probidade consiste “na proibição de atos inequivocamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes seus ou terceiros, concretizado por tipificações e mecanismos sancionatórios”,³⁷³ que podem estar previstos na Lei nº 8.429/92 e em outros dispositivos legais. No mesmo sentido compreende Caetano, para quem “o funcionário deve

³⁶⁸ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo** (...). Op. cit., p. 91-92.

³⁶⁹ Nas palavras da autora: “a administração deve não apenas resguardar as situações de confiança traduzidas na boa-fé (crença) dos cidadãos na legitimidade dos atos administrativos ou na regularidade de certa conduta; deve também agir segundo impõe a boa-fé, considerada como norma de conduta, produtora de comportamentos ativos e positivos de proteção”. MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a Re-significação do Princípio da (...). *Op. cit.*, p. 136.

³⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 89.

³⁷¹ MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 2001. p. 68. COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do Art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS, v. 27, n. 57, 2003. p. 37. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 257.

³⁷² MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 103.

³⁷³ FREITAS, Juarez. Princípio da moralidade administrativa. *Op. cit.*, p. 205.

servir à administração com honestidade, procedendo ao exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes e facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.³⁷⁴

Este princípio foi positivado no ordenamento como condição de dever deontológico fincado no ideal de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições previsto no bojo da Lei de Improbidade.³⁷⁵

A palavra probidade encontra suas raízes etimológicas no latim *probus*, que significa “aquilo que brota do bem”. Comumente o vocábulo é utilizado para fazer referência a pessoas honestas, à lealdade, integridade, honradez. Em consonância com o vocábulo, a probidade está ligada, diretamente, ao dever de honestidade. A partir desta ideia, os agentes públicos não podem permitir que seus interesses se sobreponham ao interesse do Estado e da própria sociedade. Consequentemente, o núcleo da probidade consiste na ideia de honestidade funcional, na atuação desinteressada e impessoal do agente público. O interesse coletivo é o alvo de toda atuação pública, não podendo o agente se beneficiar de qualquer maneira.³⁷⁶

Em obra de leitura imprescindível sobre a temática, Sarmiento preleciona que “a probidade tem como núcleo o dever de honestidade no trato da coisa pública”. Além disso, o autor esclarece, seguindo a doutrina de Silva,³⁷⁷ que a improbidade é uma espécie de imoralidade qualificada pela intenção do agente em realizar atos de corrupção. O agente pratica o ato administrativo objetivando ferir os preceitos encartados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, que proíbem o enriquecimento ilícito, o dano ao Erário e a ofensa aos princípios regentes da Administração Pública.³⁷⁸ Sobre o assunto, Barboza comenta:

³⁷⁴ CAETANO, Marcelo. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1997, p. 288.

³⁷⁵ Dever deontológico significa que a probidade prevê “obrigações prescritivas ou repressivas contidas nas normas constitucionais, nas leis ordinárias e nas normas regulamentares (decretos, resoluções, provimentos, portarias, circulares, etc.) que impõem à autoridade determinados padrões de conduta no exercício do cargo, função ou emprego público”. SARMENTO, George. Op. cit., p. 117 et seq.

³⁷⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 125. SARMENTO, George. Op. cit., p. 121.

³⁷⁷ Para o autor, “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, §4º). 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”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 669.

³⁷⁸ SARMENTO, George. Op. cit., p. 120 et seq. ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coords.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**, São Paulo: Malheiros, 2001. p. 86-92.

O dever de probidade do agente se define, a *contrario sensu* das figuras tipificadas na Lei nº 8.429/92, como o de não incorrer em enriquecimento ilícito (art. 9º), na prática dolosa ou culposa de conduta que cause lesão ao erário (art. 10) ou na violação dos princípios da Administração Pública (art. 11). Assim, a Lei nº 8.429/92, ainda no plano preventivo, explicita as condutas em que o agente não pode incorrer para bem realizar a função administrativa, em seu sentido normativo, respeitando, por consequência, o princípio da moralidade administrativa. Nessa ótica, enfim, surge o dever de probidade como manifestação e densificação do princípio constitucional da moralidade.³⁷⁹

Como bem destaca Figueiredo, o núcleo fundamental da improbidade “concerne à violação do princípio ético que deve presidir as relações jurídicas estabelecidas no desempenho das atividades estatais (públicas) ou equiparadas”.³⁸⁰ Logo, um agente pode violar a moralidade administrativa e não necessariamente violar a probidade, que pressupõe o enquadramento nos atos de improbidade administrativa. A identificação da ocorrência da probidade, neste sentido, está ligada ao elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, se a probidade impõe honestidade na condução da função pública, ela deve estar orientada a realização de todos os princípios regentes da Administração Pública, bem como do conjunto normativo posto com tal finalidade. O não cumprimento a este quadro normativo irá configurar a improbidade administrativa, que, nas palavras de Sarmiento, “nada mais é que a traição aos objetivos estatais. Por isso a desonestidade será sempre dolosa, pois existe vontade livre e consciente de enriquecer ilicitamente, provocar prejuízos ao erário ou macular os princípios da administração pública”.³⁸¹

A probidade administrativa é um pressuposto da atuação do Estado com suas finalidades constitucionais, sendo, portanto o bem jurídico protegido com a punição dos ilícitos de improbidade administrativa. Sua proteção está ligada à própria proteção do ideal maior do Estado Democrático de Direito, que deve seguir aos valores sociais encartados na Constituição e deve garantir a realização dos direitos e garantias fundamentais por meio de uma atuação pautada na honestidade, na lealdade e na imparcialidade. A improbidade é considerada o próprio “braço punitivo” da moralidade, que cumprem, para além da função repressora dos atos

³⁷⁹ BARBOZA, Márcia Noll. Op. cit., p. 134.

³⁸⁰ FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. p.17.

³⁸¹ SARMENTO, George. Op. cit., p. 122. ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: (...). Op. cit., p. 11.

de corrupção na Administração, a função pedagógica de evitar comportamentos futuros que ofendam os ideais do Estado e da sociedade.³⁸²

4.3 A relação da moralidade com os princípios jurídico-administrativos previstos no *caput* do art. 37

A Administração Pública, para além de uma atuação moralizada, precisa observar, também, os princípios jurídicos insertos no *caput* artigo 37 da CF/88, elementos basilares de toda e qualquer atuação pública. De acordo com o texto constitucional, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...”³⁸³

O ponto de partida para a realização de cada um destes princípios é a observância do interesse público, que deve ser buscado através da atuação dos agentes públicos que, mais do que adstritos às finalidades legalmente previstas, estão submetidos à ordem constitucional principiológica: “há o dever de bem curar um interesse alheio que, no caso, é o interesse público, isto é, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada”³⁸⁴.

A busca pelo bem comum é a função primordial da Administração Pública, que deve ser perseguido da melhor maneira possível. Na contemporaneidade já não se admite um interesse público utilitarista, que considere as vontades sociais como um todo sem observar os interesses dos mais diversos grupos sociais que coexistem no mesmo espaço territorial. É preciso reconhecer que existe uma variedade de interesses dentro da sociedade que são públicos e/ou privados, e o interesse público será o interesse conjugado das várias esferas da sociedade.

³⁸² LUZ, Denise. Op. cit., p. 31. FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. Op. cit., p. 260. Sobre isto, Garcia e Alves argumentam que: “a configuração da improbidade, no entanto, ainda pressupõe a ponderação do ato em cotejo com os valores que violou, denotando sua potencialidade lesiva em detrimento dos interesses tutelados, operação esta que será realizada com a utilização do princípio da proporcionalidade (...)”. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p. 57-58.

³⁸³ BRASIL, Constituição DA República Federativa do Brasil de 1988.

³⁸⁴ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 76. Cf. SIMAS, Henrique de Carvalho. Op. cit., p. 205.

Neste sentido, a Administração Pública deve “proceder a uma valoração comparativa a fim de poder agir no sentido de melhor atender ao bem comum, isto é, adotar, caso a caso, a solução mais oportuna para o caso concreto”³⁸⁵. Em verdade, essa ideia de interesse público está intimamente ligada ao conjunto dos direitos fundamentais previstos em um dado ordenamento jurídico. No sistema constitucional estão previstos os direitos fundamentais e seu conteúdo, ou seja, o alcance e limite de cada direito perante outros. Cabe ao Estado por meio da Administração Pública realizar a leitura dos interesses prevalecentes em cada caso concreto, sopesando os interesses conflitantes e os direitos em jogo. Nas palavras de Binensbojm, “o melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos, bem como um juízo de ponderação que permita a realização de todos eles na maior extensão possível”³⁸⁶.

Conforme bem acentua Sundfield, “a ação do administrador público é determinada pela Constituição e pelas leis”³⁸⁷, o que implica dizer que cabe à Administração Pública valorar os vários interesses envolvidos através da análise normativa ou por meio da discricionariedade administrativa, para assim atingir a melhor solução no caso concreto, alcançando o interesse público prevalecente.

Desta maneira, para melhor compreender a moralidade administrativa, torna-se imperioso compreender o papel desempenhado pelo interesse público, que precisa ser observado da melhor maneira possível, conforme observado. É preciso, também, observar os elementos basilares dos princípios do direito administrativo regentes da Administração Pública, ou seja, aqueles previstos no *caput* do art. 37. Assim, a seguir tais princípios foram analisados tendo como pano de fundo sua relação com a moralidade, propiciando uma compreensão mais completa deste e de seu papel tanto enquanto princípio jurídico quanto como direito fundamental de cada cidadão.

a) Legalidade

A legalidade está fincada na ideia de obediência aos preceitos legais, com o objetivo de concretizar os anseios sociais normatizados através do direito. A ideia de legalidade, entre os

³⁸⁵ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 82-83.

³⁸⁶ BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade**. Op. cit., p. 166-167.

³⁸⁷ SUNDFIELD, Carlos Ari. Op. cit., p. 37.

particulares, remeta à noção de que será permitido fazer tudo aquilo que a ordem jurídica não normatiza como inaceitável socialmente, ou seja, os indivíduos poderão fazer tudo aquilo que não é proibido por lei, já que esta congrega (ou, em tese, deveria congrega) os anseios e tendências da sociedade.³⁸⁸

Dentro da Administração Pública, a legalidade assume outros ares, uma outra conotação. Como o Estado representa o somatório das vontades dos indivíduos que compõem o tecido social, possui o dever de atingir, da melhor maneira possível, o interesse público genericamente considerado. Ora, ao buscar este interesse, o Estado assume o compromisso de concretizar as normas jurídicas prescritivas de comportamentos, direitos e deveres dos cidadãos. Por isto a Administração Pública, que possui um viés organizativo e ordenador do aparelho estatal, encontra-se vinculada de maneira indissociável a esta ordem jurídica, dela não podendo se afastar e, assim, só realizando aquilo que expressamente está autorizado por lei.³⁸⁹ Neste sentido, seguindo a doutrina dominante no ordenamento jurídico brasileiro, Di Pietro preleciona:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei (Grifos no original).³⁹⁰

Por sua vez e de maneira muito eficiente, Meirelles destaca um outro elemento da legalidade, indispensável, na verdade, à realização de qualquer outro princípio: a observância do bem comum. Ao explicar que a legalidade remete a noção de obediência às normas jurídicas, o administrativista não deixa de mencionar a necessidade simultânea de observar a vontade social geral, consubstanciadora do bem comum e fruto da conformação dos valores morais sociais dentro do ambiente jurídico.³⁹¹ Como bem esclarece,

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de

³⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 103.

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 65.

³⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 85.

seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.³⁹²

O princípio da legalidade representa, em termos históricos e especificamente para a Administração Pública, uma necessidade pungente de obedecer a um quadro de normas que, em um primeiro momento, buscam conter o arbítrio do Estado para com os cidadãos. Um corpo de normas jurídicas protetivas da liberdade possui um objetivo axial, que é justamente permitir que a sociedade se desenvolva sem grandes interferências do Estado, que, historicamente, subjugou seus cidadãos através de um sistema absolutista e patrimonialista de governo.

A legalidade foi, assim, uma parte muito significativa da herança deixada pelos processos revolucionários dos Séculos XVII e XVIII (Cf. capítulo 2), inserindo na tradição jurídica ocidental as bases necessárias ao desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. A partir do desenvolvimento deste ideal muitos outros floresceram, como é o caso da moralidade, o que permitiu o amadurecimento de normas de conduta tanto para os agentes públicos quanto para os cidadãos.

Mais que isto, por meio deste Estado de Direito foi possível alcançar uma série de direitos sociais, provenientes da percepção de que não basta ao Estado se abster e permitir que os particulares estabeleçam livremente seus relacionamentos uns com os outros, é preciso antes, e também, equalizar as condições de existência por meio de leis mais justas e isonômicas. Ao Estado incumbe tal papel concretizador do bem-comum, utilizando, para isto, a legalidade administrativa.

Um aspecto muito interessante que precisa ser ressaltado, quanto à legalidade, é a função que exerce na contemporaneidade. Oliveira explica de maneira muito interessante esta questão: para o autor, o conceito de legalidade passou por uma crise, devido a falência do modelo liberal. Assim, o pós-positivismo teria permitido que a legalidade não ficasse adstrita, tão somente, ao cumprimento da lei, uma vez que, muitas vezes, a concretização dos direitos fundamentais impõe a desconsideração de normas jurídicas, como no caso das prestações de direitos sociais, muitas vezes em descompasso com previsões orçamentárias fechadas. Nas suas palavras, “a

³⁹² Ibid.

ausência de restrições aos direitos fundamentais e o próprio consenso do cidadão serviriam como fonte de legitimação para essa atuação pública, sem a necessidade de respaldo específico na lei, desde que respeitado o princípio da isonomia”.³⁹³

Isto porque, como bem explica Oliveira, a legalidade está inserida no âmbito da juridicidade, que impõe, de um lado, a observância da lei, e, de outro, a observância da ordem jurídica. Assim, “em vez de simples adequação da atuação administrativa a uma lei específica, exige-se a compatibilidade dessa atuação com o chamado “bloco de legalidade”.³⁹⁴

Por outro lado, a legalidade possui uma relação intrínseca com a moralidade. Como já ficou bastante claro nos itens anteriores, embora sejam princípios que possuem uma íntima relação, legalidade e moralidade possuem autonomia no ambiente jurídico, não podendo, portanto, ser encarados como subespécies um do outro. Ao contrário, a legalidade traduz um propósito jurídico muito forte, segundo Mello, que é

(...) o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral.

O princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos. O princípio da legalidade é o antídoto natural do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da *cidadania*. Nesta última se consagra a radical subversão do anterior esquema de poder assentado na relação soberano-súdito (submisso).³⁹⁵

A moralidade, de igual maneira, objetiva um comportamento adequado dos agentes públicos e dos cidadãos em suas relações para com o Estado. Porém, exige mais: pressupõe um tipo de atuação baseada na ética pública, no espírito da coletividade, impondo aos agentes do Estado o respeito ao ideal basilar que fundamenta e justifica o mesmo, ao realizarem de maneira honesta, íntegra, proba e sem desvios os atos administrativos que lhe foram delegados. A

³⁹³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2013. p. 56.

³⁹⁴ Ibid.

³⁹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 103.

vontade dos indivíduos é considerada para fins de cumprimento de seus deveres. Ainda que tenham atuado sem descumprir, aparentemente, o corpo normativo que impõe uma série de regras de conduta, quando os indivíduos não agem objetivando alcançar a este interesse público, mas sim objetivando realizar seus interesses egoístas e mesquinhos, sua atuação não será considerada válida.

Ainda há outro aspecto a ser observado. Em face da moralidade o cidadão possui, em contrapartida às obrigações do Estado, uma série de deveres fundamentais a serem realizados fora da esfera pública propriamente dita (fora do âmbito administrativo). O cidadão deve fiscalizar a atuação administrativa em cada serviço público prestado, em cada real investido pela Administração para a efetivação dos direitos fundamentais, deve acompanhar as deliberações democráticas, deve cuidar para que o patrimônio público seja bem investido, ou seja, para que o Estado atue com qualidade, observando, sempre, em que medida a atuação estatal foi honesta e justa.

Assim, legalidade e moralidade, embora possuam autonomia jurídica-normativa, possuem de fato uma íntima ligação, na medida em que ambos os princípios estão ligados desde o berço a ideia de concretização do bem-comum, dos valores e interesses da sociedade. De um lado, a legalidade atua em prol da concretização da ordem valorativa e programática do Estado, permitindo ao cidadão antever a atuação pública e coibir qualquer espécie de abuso na mesma. Do outro, a moralidade vai fundo na busca da ética coletiva, do espírito unificador da sociedade, na medida em que impõe a agentes do Estado e aos próprios cidadãos uma atuação pautada no respeito ao ideal de honestidade, probidade, boa-fé.

A moralidade busca, em seu âmago, que os cidadãos respeitem uns aos outros e ao próprio agrupamento social, na medida em que exige uma atuação ética dos mesmos. A moralidade se consubstancia, assim, como um dos valores primordiais do Estado, na medida em que é a base para a coexistência pacífica e digna dos cidadãos, que por meio deste ideal, comprometem-se a buscar objetivos coletivos e a respeitar o seu próximo, bem como o patrimônio público e os demais valores socialmente eleitos para englobar o quadro de direitos fundamentais.

b) Impessoalidade

Caminhando *pari passu* ao lado da moralidade e da legalidade, tem-se a impessoalidade, princípio jurídico de extrema importância no contexto histórico social brasileiro, marcado, justamente, pelo pessoalismo, pela lealdade às famílias, aos costumes e tradições coloniais em que imperavam as benevolências em prol de uns poucos. Como bem explica Mello,

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, *caput*), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração.³⁹⁶

Tal como a moralidade administrativa, que impõe a atuação pautada na observância das regras que envolvem a atuação ética perante a Administração Pública e a coletividade, a impessoalidade se revela como uma necessidade histórica brasileira. Mais que isto, consubstancia-se em um princípio baluarte do ordenamento jurídico, como forma de conter os abusos dos indivíduos perante o Estado, usando a máquina pública como forma de alcançar os próprios interesses e vontades e desconsiderando a vontade geral da sociedade. Como sabiamente observa Carvalho,

Detentor de uma grande variedade de conteúdos (isonomia, finalidade, objetividade, despersonalização, etc.), o princípio da impessoalidade busca afastar da prática administrativa comportamentos que, tradicionalmente, vêm caracterizando a máquina administrativa no Brasil: os favorecimentos e as perseguições. As condições contextuais históricas, sociais, políticas, administrativas e jurídicas no Brasil, nem sempre contribuíram para a instalação de uma Administração Pública impessoal. É que neste país a distribuição de cargos públicos sempre se constituiu em uma valiosa moeda de troca à disposição da classe governante, tudo em detrimento da sociedade.³⁹⁷

³⁹⁶ Ibid., p. 117.

³⁹⁷ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Principiologia do concurso público**. Maceió: Edufal, 2015. p. 110-111.

Trata-se de um princípio que possui respaldo no texto constitucional em diversas passagens diferentes. Por exemplo, como explica Mello, a CF/88 exige que o ingresso em cargo ou emprego público ocorra de maneira equitativa, permitindo que todos disputem com igualdade o acesso aos cargos públicos. Também no caso das licitações e de uma série de institutos é resguardada a igualdade, preservando-se, assim, a ideia de impessoalidade na Administração Pública.³⁹⁸

O cerne deste princípio está ligado ao próprio ideal de interesse público, que deve prevalecer sobre o direito privado. Ao tratar diferentemente um indivíduo, a Administração Pública comete grave ato discriminatório ferindo uma série de valores e toda a ordem normativa albergada pela Constituição.³⁹⁹ Di Pietro ensina, sobre o assunto que

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deveria nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (Grifos no original).⁴⁰⁰

O princípio da impessoalidade está umbilicalmente ligado ao princípio da moralidade. Ambos nascem de um mesmo contexto social, são forjados à luz de uma necessidade que emerge do contexto social brasileiro. Ambos são inerentes a ideia de que o Estado deve agir pautado na observância de determinados limites. Mas, embora sejam ramos de uma mesma árvore, não devem ser confundidos. Do lado da moralidade, o Estado precisa agir pautado nas normas éticas, respeitando os valores morais da sociedade de honestidade e probidade. Do lado da impessoalidade, precisa agir pautado na igualdade, na isonomia, aplicando o mesmo tratamento a todos os cidadãos, sem beneficiar A ou B em detrimento de C ou D por qualquer que seja o motivo.

Também não há que se confundir a impessoalidade com os demais princípios, pois ele possui autonomia normativa em face dos contornos abstraídos do texto constitucional. Na verdade, cada um dos princípios administrativos previstos no *caput* do art. 37 da CF/88 possui uma significação única e inconfundível com os demais.

³⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 117.

³⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 20.

⁴⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 68.

c) Publicidade

O princípio da publicidade, por sua vez, exerce um papel expressivo perante os demais princípios administrativos, uma vez que sua concretização permite a averiguação de todos os demais na realidade prática. Sem publicidade, não há como averiguar a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a eficiência, tornando-se impossível, desta forma, identificar a própria concretização dos valores e normas constitucionais no mundo jurídico. Neste sentido, prelecionam Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior: “é graças a publicidade dos atos administrativos que se podem estabelecer mecanismos de controle da gestão pública. Neste sentido, o princípio da publicidade funciona como princípio fiscal da observância dos demais”⁴⁰¹.

Para Mello, o conceito de publicidade está fincado no ideal de transparência dos atos administrativos. O Estado Democrático de Direito pressupõe, assim, uma ampla publicidade de seus atos, justamente em face do sistema democrático. Os atos administrativos não podem ser ocultados da sociedade, ao contrário, precisam estar disponíveis a todos para que possam realizar o controle social da Administração Pública.⁴⁰² Neste sentido, Binjenbojm afirma:

A publicidade é, assim, instrumento essencial do regime democrático, a fim de que o povo possa acompanhar *pari passu* o desenvolvimento das atividades administrativas, seja para a defesa de interesses individuais (*uti singuli*), seja para a promoção de interesses públicos (*uti universi*). A publicidade constitui, ainda, pressuposto necessário da transparência administrativa, visto que o trato da coisa pública não pode ser secreto, reservado, acessível apenas a determinados grupos hegemônicos.⁴⁰³

Por sua vez, Carvalho Filho preleciona que por meio do princípio da publicidade, impõe-se, perante a atuação da Administração Pública, a divulgação ampla dos atos administrativos perante os administrados, pois “constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade

⁴⁰¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: aspectos jurídicos em defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 57.

⁴⁰² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 117.

⁴⁰³ BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. In **Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE**. Salvador, BA, n. 19, p. 1-23, jul./ago./set./2009, p. 5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-19-JULHO-2009-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>>. Acesso em: 12/12/2015.

de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos”⁴⁰⁴, sendo assim, o princípio permite a averiguação dos demais, como é o caso da moralidade administrativa.

Especificamente quanto a este último princípio, importante realizar algumas observações. Como esclarece Fazzio Júnior, “todos os mecanismos de controle da gestão pública estão diretamente subordinados à efetiva publicidade administrativa, uma vez que é inviável exercer fiscalização sobre o que não se conhece”.⁴⁰⁵ No mesmo sentido, prelecionam Garcia e Alves, para quem:

Inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado. Tal culminaria em impedir que os interessados zelassem por seus direitos, pois se não conhecem os motivos que embasaram o agir da administração, tornar-se-ia tarefa assaz difícil impugná-los, o que torna obrigatória a declinação dos substratos fáticos e jurídicos que motivaram a conduta.

A publicidade haverá de ser ampla, sendo ilícitas as omissões ou incorreções eventualmente detectadas. O princípio, ademais, é de observância obrigatória por todos os entes da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação.⁴⁰⁶

Desta maneira, a realização da publicidade é essencial ao acompanhamento da Administração Pública, que, diante do espírito democrático que rege o ordenamento jurídico pátrio, precisa publicizar toda e qualquer atuação sua. Para identificar a realização ou não da moralidade administrativa no mundo dos fatos, pressupõe-se uma ampla divulgação da atuação administrativa. Assim, invariavelmente a verificação da moralidade pressupõe uma série de informações que são disponibilizadas em face do princípio da publicidade, adquirindo este, portanto, notável importância na realização daquele direito.

⁴⁰⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 24.

⁴⁰⁵ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 16.

⁴⁰⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op. cit., p. 63.

d) Eficiência⁴⁰⁷

O último princípio aqui tratado é o da eficiência administrativa, que possui uma íntima ligação com a moralidade administrativa. Ele objetiva a melhor forma possível de realização dos gastos e serviços públicos, para assim diminuir a insatisfação popular com a precarização da atuação da Administração Pública, realidade que atormenta intensamente a maior parte dos órgãos públicos ainda hoje. Além disto, em tempos de crise e escassez de recursos públicos, este princípio se mostra imprescindível para a otimização dos recursos disponíveis, pois busca evitar o desperdício de tempo e dinheiro do Estado e aumentar o rendimento da atuação pública. Como bem acentua Nobre Júnior sobre a temática, “a eficiência é, extreme de dúvida, um padrão de conduta que resulta particularmente indispensável ao nosso tempo e que, por isso, não pode ser postergada pela Administração”⁴⁰⁸. Em resumo, este princípio busca alcançar uma série de resultados positivos para a coletividade por meio de uma atuação mais responsável e organizada dos órgãos públicos, otimizando os recursos públicos e tornando a prestação dos serviços mais satisfatória⁴⁰⁹.

A atuação eficiente é uma necessidade atual e permanente da Administração Pública. É impensável que se admita qualquer atuação em descompasso com este princípio, reitor de toda forma de ação dos órgãos públicos, que devem ter um bom desempenho para atingir o maior número de pessoas e assim efetivar os direitos insculpidos na Carta Magna. Por meio da eficiência administrativa a atuação pública é maximizada em busca de resultados compatíveis com os recursos disponíveis e com as expectativas sociais em torno do Estado, a fim de alcançar à felicidade pública. Desta forma,

Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige muito mais do que mera adequação. Ela exige satisfatoriamente na promoção dos fins atribuídos à administração. Escolher um meio adequado para promover um fim, mas que promove o fim de modo insignificante, com muitos efeitos negativos paralelos ou com pouca certeza, é violar o dever de eficiência administrativa. O dever

⁴⁰⁷ Este tópico foi retirado quase que integralmente de artigo jurídico publicado pela autora. Cf. CORDEIRO, Carla Priscilla B. S. O Princípio da Eficiência Administrativa. In CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito Administrativo Inovador**. Curitiba: Juruá, 2015. p. 83-114.

⁴⁰⁸ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, RJ, n. 241, p. 209-240, jul./set. 2005. p. 221.

⁴⁰⁹ GASPARI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 21.

de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à Administração Pública, considerando promoção satisfatória, para esse propósito, a promoção minimamente intensa e certa do fim. Essa interpretação remete-nos a dois modos de consideração do custo administrativo: a um modo absoluto, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada, indiferente se outras alternativas, apesar de mais custosas, apresentam outras vantagens; a um modo relativo, no sentido de que a opção menos custosa deve ser adotada somente se as vantagens proporcionadas por outras opções não superarem o benefício financeiro⁴¹⁰.

O princípio da eficiência busca, em sua essência, a consecução do bem comum, assim como todos os princípios que regem a Administração Pública. Conforme bem destaca Moraes, a Administração possui o dever de agir de forma imparcial e, além disso, de maneira “transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos”⁴¹¹, pois somente desta forma será possível evitar o desperdício e utilizar da melhor maneira os recursos públicos disponíveis.

Por isto, este princípio está intimamente ligado com a própria razão de ser do Estado, que é proporcionar a satisfação do bem comum à sociedade através dos mecanismos legais existentes. Além disto, ele se relaciona a uma série de outros princípios que regem à Administração Pública, proporcionando uma atuação administrativa rápida, responsável e maximizada, que evite o desperdício com o objetivo de alcançar o bem comum⁴¹².

Di Pietro afirma que a eficiência possui dois aspectos primordiais. O primeiro se refere a forma de atuação dos agentes públicos, na medida em que se espera o melhor desempenho do exercício de sua função, o que significa que os melhores resultados devem ser alcançados. O segundo se refere a forma que da organização, estruturação e disciplinamento da atuação administrativa para alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público⁴¹³.

Porém, esta visão da autora é bastante limitada, levando Mendes a afirmar que o princípio da eficiência vai muito além destes dois aspectos, pois deve ser observado a partir dos diversos órgãos e camadas da Administração Pública. Ele compara a estrutura do Estado a um grande organismo vivo cuja finalidade primordial é realizar as finalidades constitucionalmente postas no texto constitucional. O princípio da eficiência não se resume a forma de atuação do

⁴¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e eficiência na atividade administrativa*. Op. cit.

⁴¹¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 294.

⁴¹² *Ibid.*, p. 294. GALDINO, FLÁVIO. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 258-259. GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 344-345.

⁴¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 84.

servidor e/ou da entidade administrativa. Mais que isto, por meio dele o próprio Estado de Direito se realiza, congregando esforços em prol do bem comum⁴¹⁴.

A relação entre eficiência e moralidade administrativa está baseada em alguns pressupostos objetivos. Primeiramente, é preciso compreender a questão sob o âmbito arrecadatório. Ao Estado incumbe arrecadar, dentre os cidadãos, valores por meio das variadas espécies tributárias, com o objetivo de concretizar os valores sociais e direitos constitucionalmente previstos. A alta carga tributária no Brasil pressupõe, em contrapartida, um retorno à altura, com prestações adequadas de direitos dos mais variados tipos. Mas com a corrupção isto não ocorre como deveria, pois uma parcela significativa dos investimentos públicos nas áreas sociais são desviados. Logo, o retorno social dos impostos é muito pequeno, se comparado com a carga tributária. Assim, a imoralidade administrativa contribui de maneira direta para a ineficiência na aplicação dos tributos recolhidos do cidadão brasileiro.

Em segundo, é preciso compreender que a corrupção macula a qualidade na prestação dos serviços públicos, ou seja, a eficiência na atuação estatal. Isto porque a atuação pública eficiente pressupõe o aspecto da economicidade, que é um dos aspectos da eficiência e um dos vetores da boa administração pública⁴¹⁵. Conforme bem destaca Batista Júnior, embora a ideia de economicidade não seja nova no ordenamento, seu conceito ainda não está bem firmado entre a doutrina, que confunde a ideia de economicidade com a de eficiência. A economicidade deve ser compreendida como a obtenção do melhor resultado através da alocação planejada dos recursos financeiros do Estado. Traduz-se na “adequação da relação custo benefício; de modicidade e simplicidade da despesa; de minimização dos custos financeiros para determinado resultado almejado, de combate ao desperdício”⁴¹⁶.

Quando um ato de corrupção é realizado, desviando-se recursos destinados a um fim preestabelecido, a eficiência da atuação estatal também é comprometida, como é comum nos casos de superfaturamento de obras, serviços e compras públicas, o que afeta profundamente a

⁴¹⁴ Ibid., p. 370.

⁴¹⁵ A ideia de economicidade já estava prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde o Dec.-Lei 200/67, que previa no art. 14 que a atuação administrativa federal em todos os órgãos e níveis deveria ocorrer por meio da racionalização, da simplificação de processos e por meio da supressão dos controles meramente formais que tivessem um custo mais elevado do que os benefícios que poderiam ser obtidos (celeridade e economicidade). A economicidade veio inserida no texto constitucional no art. 70, que prevê como deve se dar a fiscalização contábil da União e das entidades da Administração, embora este dispositivo tenha sido pouco utilizado no controle da eficiência, que passou a ter contornos mais definidos com a E.C. 19/98. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Op. cit., p. 186.

⁴¹⁶ Ibid., p. 187-188.

qualidade dos serviços públicos. Neste sentido, Martins Júnior assevera que “eficiência sem moralidade tem um custo tão oneroso quanto Estado sem democracia”.⁴¹⁷

Em terceiro lugar, é possível afirmar que em algumas situações o gestor público que atuar de maneira ineficiente poderá cometer uma afronta à moralidade administrativa, em seu aspecto probidade. Pelo menos é o que defende Sarmiento, que preleciona que “o gestor da coisa pública deve desempenhar sua missão com responsabilidade e com ampla margem de segurança”,⁴¹⁸ e, no caso de uma atuação em desconformidade com tais parâmetros, é possível que se responsabilize civilmente o agente público ineficiente. Isto porque a “gestão ruinosa” do patrimônio público geralmente acoberta atos de corrupção. Fere-se frontalmente, por meio de uma atuação ineficiente, o dever de lealdade às instituições, que alberga o dever de bem gerir o patrimônio público.⁴¹⁹ Em suas palavras,

A deslealdade manifesta-se pela traição à confiança que a Administração Pública depositou na autoridade. Trata-se de uma deformação moral que se exterioriza pela má-fé, pela incapacidade de reter informações confidenciais, pelo prazer da delação e, sobretudo, pela absoluta indiferença à dignidade da pessoa humana. O funcionário desleal é carreirista do serviço público. Não tem vocação republicana nem respeito ao erário. É um corpo estranho à máquina estatal. A conduta desviante repercute negativamente na qualidade do serviço público. Inflige aos cidadãos prejuízo financeiros e danos morais de diversos matizes, justificando a exoneração a bem do serviço público.⁴²⁰

Percebe-se, assim, que a improbidade administrativa atrai, de maneira reflexa, a ineficiência na prestação dos serviços públicos. Mais que isto, pode-se, inclusive, afirmar que toda imoralidade administrativa fere, de algum modo, a eficiência administrativa, na medida em que esta pressupõe a realização dos serviços públicos da melhor maneira possível, levando-se em consideração, a todo o tempo, o interesse público subjacente ao ato.

O Estado, para ascender ao patamar de efetividade dos direitos e garantias fundamentais, precisa combater a corrupção e promover a boa gestão pública. Foi exatamente isto que foi reconhecido no texto constitucional de 1988: para dar concretude aos direitos fundamentais; para garantir que os objetivos da república, insculpidos no artigo 3º do texto constitucional, sejam efetivados; para legitimar o sistema democrático e garantir que haja a prevalência do

⁴¹⁷ MARTINS JUNIOR. Wallace Paiva. Op. cit., p. 88.

⁴¹⁸ SARMENTO, George. Op. cit., p. 123-124.

⁴¹⁹ Ibid., p. 124-125.

⁴²⁰ Ibid., p. 125-126.

interesse público, que busca, essencialmente, o bem comum; para realizar todas estas coisas e proteger os bens jurídicos probidade e eficiência, é preciso, antes de mais nada, realizar o combate à corrupção e à ineficiência na Administração Pública, pois desta forma os recursos de todos, depositados no Estado, serão de fato aplicados e vão realizar as finalidades para o qual se prestam. Como preleciona Martins Júnior, “a decisão ilógica, irracional, desproporcional ofende o padrão ético de conduta e via, de consequência, o princípio da moralidade”.⁴²¹

Neste sentido, existe um posicionamento da Primeira Turma do STJ, no Recurso Especial 579.541/SP, de relatoria do Ministro José Delgado, que afirma que o administrador deve atuar inspirado pelo sentimento de justiça social, que deve ser seu objetivo precípua. No acórdão, afirma-se que o agente público possui o dever de ser eficiente e honesto com a Administração e com a sociedade, não podendo se beneficiar de forma alguma da função pública. Assim, cada administrado possui o direito subjetivo de exigir do Estado uma administração pública proba e eficiente, pois não se compatibiliza com os fundamentos e valores instituídos no texto constitucional, representativo da vontade coletiva, um tipo de administração pública descompromissada com a real efetivação dos direitos fundamentais. Em outras palavras, a atuação administrativa deve valorizar a dignidade da pessoa humana, deve promover o respeito à cidadania e o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária. Mais que isto, a “elevação” da moralidade ao texto constitucional expressa, mesmo, o anseio de toda a sociedade em prol não apenas de uma atuação administrativa mais proba, mas, verdadeiramente, mais eficaz, na medida em que a corrupção é fonte de ineficiência na Administração Pública.⁴²²

Portanto, agir com eficiência não se resume a obter a melhor aplicação dos recursos públicos. Mais que isto, atuar de maneira eficiente impõe uma obediência severa a uma série de normas procedimentais e de conduta, na medida em que deve a todo momento prevalecer a busca pelo bem-comum na atuação administrativa, e este, invariavelmente, perpassa o respeito à ética e probidade que deve ser inerente a toda atividade pública, porquanto a moralidade administrativa se consubstancia em verdadeiro direito fundamental do cidadão.

⁴²¹ MARTINS JUNIOR. Wallace Paiva. Op. cit., p. 68.

⁴²² BRASIL, STJ. REsp 579541 SP 2003/0129889-6. Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento: 17/02/2004, T1 (Primeira Turma). No mesmo sentido, confira-se: BRASIL, TRF-1. ApC 791 BA 0000791-67.2006.4.01.3306, Relator: Desembargador Federal José Amilcar Machado, Data de Julgamento: 01/10/2012, Sexta Turma, Data de Publicação: e-DJF1 p. 231 de 16/10/2012. BRASIL, TJ/SP. ApC 00158378820058260562 SP 0015837-88.2005.8.26.0562, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 08/09/2014, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/09/2014.

4.4 A necessidade de proteção da moralidade administrativa no ordenamento pátrio: a disciplina jurídica do combate à corrupção no Brasil

Enquanto princípio superior e direito fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, a moralidade administrativa é protegida por meio de uma série de institutos constitucionais e legais que procuram dar efetividade a sua realização. São instrumentos de controle de natureza cível, administrativa, penal e política, previstos em um plexo de leis que punem a imoralidade, o desrespeito às instituições e ao patrimônio público. Com isto, objetiva-se alcançar o desenvolvimento social pautado em uma atuação ética do Poder Público, com o objetivo maior de concretizar os direitos fundamentais.

Neste sentido, o ordenamento jurídico tem evoluído de maneira significativa nos últimos anos rumo ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controle da corrupção e de melhoria da própria atuação pública, na medida em que uma Administração que respeita as normas éticas de conduta se torna mais eficiente e aumenta sua capacidade de efetivar os direitos fundamentais e dar vida aos anseios sociais das mais variadas espécies.

A Constituição de 1988 assumiu a clara postura de combate à corrupção nas instituições públicas. Reconhece-se, assim, que a corrupção é uma mazela que acompanha o desenvolvimento da nação e se insere o princípio da moralidade no texto constitucional, ao lado de uma série de instrumentos que objetivam lhe dar efetividade, pois a eficácia dos direitos fundamentais está ligada, diretamente, à proteção dos mesmos.

No caso da moralidade administrativa, protege-se a ética pública, a honestidade, a probidade, a boa-fé, por meio de uma série de normas jurídicas de fonte constitucional. Protege-se, para além destes bens jurídicos, a própria relação do cidadão para com o Estado, pois este precisa atingir o bem comum por meio de uma conduta moralizada. Em via inversa, protege-se a própria coletividade da ação de indivíduos com interesses mesquinhos que poderiam utilizar a máquina pública em benefícios de poucos.

Reconhecendo-se a necessidade de proteção da moralidade, vários instrumentos jurídicos foram editados nos últimos anos com o objetivo de concretizar o combate à corrupção, o que é um grande avanço em termos de superação dos entraves históricos e culturais das instituições públicas brasileiras. Assim, veja-se o quadro que segue, exemplificativo da evolução jurídica do controle da corrupção no Brasil ao longo dos últimos anos:

QUADRO 3: Principal legislação ordinária de combate à corrupção no Brasil		
Tipo de Controle	Tema da Legislação	Legislação
Judicial	Anular atos lesivos ao patrimônio público	Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular)
Judicial	Controlar os danos causados à Administração Pública e à coletividade	Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública)
Judicial	Regular a ação de improbidade administrativa	Lei nº 8.429/92
Burocrático-administrativo	Regular os procedimentos licitatórios	Lei nº 8.666/93
Burocrático-administrativo	Estabelecer o Código de Ética dos servidores do Poder Executivo federal	Decreto nº 1.171/94
Judicial	Definir a “lavagem de dinheiro” e as formas de prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos correlatos	Lei nº 9.613/98
Judicial	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	DL nº 3.678/2000
Judicial	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção	DL nº 4.410/2002
Burocrático-administrativo	Instituir o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	DL nº 4.923/03
Burocrático-administrativo	Regular o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal	Decreto nº 5.480/05
Judicial	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	DL nº 5.687/2006
Judicial	Estabelecer hipóteses de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato	LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)
Burocrático-administrativo	Regular o acesso à informação no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios	Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação)
Judicial	Define o conceito de organização criminosa, estimula procedimentos para o procedimento criminal	Lei nº 12.850/2013
Judicial	Regular a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pelos atos de corrupção	Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Fonte: Adaptado de IPEA, 2010.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Estes instrumentos normativos alteraram definitivamente a maneira como a corrupção passa a ser tratada no Brasil, inaugurando um novo paradigma não apenas na esfera jurídico-administrativa, mas em toda a sociedade, uma vez que por meio do Direito houve uma grande

contribuição para a conscientização social, além do que foram dados passos fundamentais na superação do patrimonialismo incrustado na esfera público-privada.

Assim, dentre estes institutos jurídicos, serão analisados, sucintamente, a Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção empresarial e o tratamento penal dado à corrupção no ordenamento jurídico. Isto porque são instrumentos jurídicos que se referem ao controle da corrupção, merecendo, portanto, uma análise breve. Reconhece-se, desta forma, que estes instrumentos desempenham um papel de extrema relevância para a tutela da moralidade administrativa.

4.4.1 A Ação Popular

A ação popular tem sua origem está ligada às “*actios popularis*” do direito romano, sendo considerada por muitos autores como o pilar de todas as ações coletivas modernas.⁴²³ Assim, tratava-se de ação que objetivava proteger direitos difusos e coletivos, ou seja, protegia os bens da comunidade indivisa,⁴²⁴ a *res publica*, compreendida como os bens públicos que pertenciam a todos os cidadãos. Qualquer um deles poderia movê-la para proteger tais bens da ação perdulária e nefanda de gestores públicos mal-intencionados, uma vez que os cidadãos eram tidos como coproprietários dos bens públicos, portanto deveriam zelar por eles e protegê-los.⁴²⁵

Este instrumento jurídico já existia no Brasil desde o período imperial, tendo vigorado pela maior parte da República – de forma mais exata, só não esteve presente na Constituição de 1937 – sendo que sempre esteve inserido dentre os direitos e garantias fundamentais, o que denota sua importância e papel de destaque no ordenamento jurídico pátrio.⁴²⁶ Nas palavras de Neves,

No Brasil, a doutrina entende que a ação popular vigorou no período imperial e início da República, durante a vigência das Ordenações do Reino, considerando-se a possibilidade de defesa de bens de uso comum pelo

⁴²³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 170.

⁴²⁴ DIMOULIS, Dimitri (Coord.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22.

⁴²⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 170.

⁴²⁶ BRANDÃO, Paulo de Tarso; MARTINS, Douglas Roberto. Ação popular e moralidade administrativa: aplicabilidade nas hipóteses da lei 8.429/92. **Revista da ESMEC**, SC, Florianópolis, n. 19, v. 13, p. 1-24, 2006. p. 8.

cidadão. Para alguns, estaria inclusive consagrada no art. 157 da Carta do Império de 1824. Com o advento do Código Civil de 1916, mais precisamente em razão de seu art. 76, a doutrina majoritária passou a entender que o sistema jurídico brasileiro não mais admitia a ação popular, ainda que vozes isoladas continuassem a defender a sobrevivência dessa ação coletiva. Em 1934 a ação popular é incluída expressamente na Constituição Federal, por meio do art. 113, § 38, para três anos depois ser suprimida pela Constituição de 1937, vindo a ser restabelecida pelo art. 141, § 38, da Constituição de 1946, mantendo-se em todas as Constituições subsequentes (art. 150, § 31, da CF de 1967; art. 153, § 31, da EC n. 1 de 1969 e na atual CF em seu art. 5º, LXXIII).⁴²⁷

Com a promulgação da Lei 4.717 de 1965, a tutela coletiva de direitos fundamentais foi tratada pela primeira vez na legislação infraconstitucional, sendo utilizada para proteger o patrimônio público material. Sobre o assunto, obtempera Neves que

No campo infraconstitucional, a Lei 4.717 de 1965, que regulamenta a ação popular, teve o mérito de ser a primeira lei que indiscutivelmente trata de tutela coletiva no ordenamento brasileiro, sendo significativas as inovações propostas por tal lei, tais como a diferenciada forma de legitimação ativa, a possibilidade de réu virar autor, a coisa julgada *secundum eventum probationis*, a obrigatoriedade de execução da sentença de procedência, dentre outras significativas novidades procedimentais à época (...). Registre-se apenas que, tanto no âmbito constitucional quanto em seu regramento infraconstitucional, as normas legais de ação popular limitavam a utilização dessa ação para a tutela do patrimônio público material, sendo tradicionalmente associada a atos ilegais e lesivos ao erário. Com a Lei 6.513/1977 e a atual redação da norma constitucional que cuida da ação popular, o objeto dessa ação foi significativamente ampliado, para incluir os bens imateriais que fazem parte do patrimônio público, tais como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.⁴²⁸

De acordo com o texto da Constituição Federal de 1988, art. 5º, LXXIII, a ação popular é um direito inerente a todo e qualquer cidadão, que pode utilizar este instrumento jurídico para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.⁴²⁹

Desta maneira, este instrumento jurídico se consubstancia em verdadeiro direito fundamental de cada cidadão, na medida em que “todos os direitos inscritos no rol dos direitos e garantias fundamentais são, sim, direitos fundamentais”.⁴³⁰ De maneira dúplice, ao mesmo

⁴²⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 171

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

⁴³⁰ BRANDÃO, Paulo de Tarso; MARTINS, Douglas Roberto. Op. cit., p. 8.

tempo em que a ação popular é um direito do cidadão, é uma espécie de garantia fundamental que objetiva proteger o patrimônio público genericamente considerado, assim como outros direitos fundamentais, tal como a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico cultural.⁴³¹

A ação popular possui a missão fundamental de proteger os cidadãos contra atos ou contratos administrativos ilegais ou abusivos em qualquer das esferas da Administração Pública, tutelando-se o direito da sociedade de ver as condutas lesivas e até mesmo as omissões que lesem ao patrimônio público devidamente punidas. É o instrumento democrático por excelência da sociedade contra os atos temerários que ocorrem dentro da Administração, na medida em que permite que qualquer cidadão ingresse com tal ação. Mais que isto, permite mesmo a fiscalização da gestão pública, através do acompanhamento das ações estatais, configurando-se como autêntico instrumento de defesa do direito de cada indivíduo à moralidade administrativa.⁴³²

Protege-se, por meio desta ação, o patrimônio público de maneira ampla, que se constitui, de acordo com o §1º da Lei 4.717/1965, dos “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.⁴³³ Protege-se, para além destes bens de caráter material, a moralidade administrativa, bem imaterial de toda sociedade, que possui o direito a um comportamento ético dos agentes públicos. Sobre isto, pontua Neves:

No caso da moralidade administrativa, a lesividade não diz respeito ao patrimônio público material, daí ser irrazoável exigir algum tipo de dano ao erário, para se admitir a ação popular. Ao prever o ato lesivo à moralidade administrativa, como bem imaterial pertencente ao patrimônio público, o legislador constituinte entendeu que a proteção exclusivamente da moralidade administrativa, que exige da Administração Pública a adoção de padrões éticos e fundados em boa-fé, já é o suficiente para se obter a tutela por meio de ação popular. Não que se dispense a lesividade nesse caso, ou que seja ela presumida, como já decidiu erroneamente o Superior Tribunal de Justiça. Simplesmente deve-se considerar a moralidade administrativa como bem imaterial do patrimônio público, e, por consequência, a mera prática de ato ou omissão contrária à moralidade administrativa, já gera a lesão exigida em lei.⁴³⁴

⁴³¹ Ibid.

⁴³² MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 123-124. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2004. p. 482

⁴³³ BRASIL. **Lei 4.717**, de 29 de Junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴³⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Op. cit., p. 175-176.

Embora este instrumento jurídico esteja à disposição de todos os cidadãos, na realidade se trata de um mecanismo pouco utilizado no controle da corrupção no Brasil. Para ilustrar esta afirmação, foi realizada uma pesquisa entre 2013 e 2014, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, cujo objetivo era medir o controle da corrupção por meio da Ação Popular. O resultado foi desanimador, pois ficou comprovado que tal ação foi utilizada, primordialmente, para anular atos que continham “vício de forma” e “ilegalidade do objeto”, praticamente inexistindo ação popular que objetivasse anular atos lesivos à moralidade administrativa.⁴³⁵

Na verdade, a ação popular precisa ser resgatada no direito brasileiro como verdadeiro direito fundamental de cada cidadão. Não deve ser encarada apenas como um instrumento jurídico de combate à corrupção, mas como um verdadeiro instrumento social de mudança, pois permite que cada pessoa possa recorrer ao Poder Judiciário para prevenir ou conter ofensas à moralidade administrativa. Ao mesmo tempo, por meio dela se estimula uma atuação proativa do cidadão em prol da efetivação de uma Administração moralizada.

4.4.2 A Lei de Improbidade Administrativa

O Estado Democrático de Direito está assentado em um conjunto de valores primordiais da sociedade, como a supremacia da lei sobre a vontade dos governantes e a responsabilização dos agentes públicos pelos atos de corrupção que atentem contra o interesse público. Assim, para combater os desmandos e abusos dentro do espaço da Administração Pública foi editada a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com o objetivo de inaugurar um novo modelo de atuação estatal,⁴³⁶ revogando as leis anteriores que previam o combate à corrupção administrativa – Lei Pitombo Gódoi Ilha e Lei Bilac Pinto –, e que até então não possuíam eficácia social (Cf. capítulo 2).

Esta Lei foi editada para dar efetividade ao comando insculpido no art. 37, §4º da Constituição Federal, que preleciona que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o

⁴³⁵ GEHRES, Claudia de Barros; BITENCOURT, Caroline Muller. A Ação Popular e o controle da corrupção. *In* **Seminário de Iniciação Científica UNISC**. Disponível em:

<<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/semic/article/view/12287>>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴³⁶ SARMENTO, George. cit., p. 19.

ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.⁴³⁷

Como preleciona Sarmiento, a LIA é inovadora. A partir de sua edição, a improbidade administrativa passa a ser regulamentada no ordenamento jurídico, contribuindo de maneira imprescindível para o combate à corrupção no país. Esta lei ampliou o conceito de corrupção, especificamente no que se refere ao seu exercício através dos agentes públicos.⁴³⁸ Por isto, é um dos instrumentos legais de proteção da moralidade mais importantes do quadro normativo pátrio atual.

Apesar de não conter um rol taxativo dos tipos de improbidade, elenca três tipos básicos que servem a identificação de práticas de corrupção na Administração: a improbidade que ocasiona enriquecimento ilícito (art. 9º), que desencadeia prejuízos econômicos, morais e patrimoniais ao Erário (art. 10) e que fere os princípios que devem reger toda atuação pública (art. 11).

O bem juridicamente protegido pela Lei nº 8.429/92 é a probidade administrativa. Ela implica aos agentes públicos a necessidade de retidão de caráter, lealdade, decência, boa-fé no exercício da função pública⁴³⁹, pois o indivíduo que possui a virtude da probidade é aquele que possui um caráter íntegro e honrado, respeitando as normas éticas de conduta provenientes da moralidade.

São duas as suas esferas de atuação desta lei: a preventiva e a repressiva. No primeiro caso, Barboza explica que a LIA objetiva fixar um conjunto de deveres institucionais que devem ser observados pelos agentes públicos no exercício da função. Em suas palavras,

O dever de probidade do agente público se define, a *contrario sensu* das figuras tipificadas na Lei nº 8.429/92, como o de não incorrer em enriquecimento ilícito (art. 9º), na prática dolosa ou culposa de conduta que cause lesão ao erário (art. 10) ou na violação dos princípios da Administração Pública (art. 11). Assim, a Lei nº 8.429/92, ainda no plano preventivo, explicita as condutas em que o agente não pode incorrer para bem realizar a função administrativa, em seu sentido normativo, respeitando, por consequência, o princípio da moralidade administrativa. Nessa ótica, enfim,

⁴³⁷ BRASIL, Lei Nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴³⁸ SARMENTO, George. cit., p. 20.

⁴³⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: JusPodvm, 2011. p. 935.

surge o dever de probidade como manifestação e densificação do princípio constitucional da moralidade.⁴⁴⁰

Doutra via, tem-se a função repressiva da LIA, manifestada através das sanções que deverão ser aplicadas em caso de ofensa deliberada ao conteúdo das normas de improbidade. No descumprimento dos preceitos encartados em cada uma das normas, desencadear-se-á a sanção correspondente, com o objetivo de reparar a esfera jurídica lesada.

O art. 9º prevê que “constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.⁴⁴¹ O enriquecimento ilícito se configura quando o cargo ou função pública é utilizado para auferir vantagens indevidas. Há o aumento da riqueza pessoal do agente público, de algum dos seus parentes próximos ou terceiros sem uma justificativa plausível e racional. Quando verificada a origem destes recursos, deve restar demonstrada sua ligação com o uso indevido da função pública. Neste tipo de improbidade há flagrante desrespeito ao princípio da impessoalidade, pois “a autoridade firma alianças comerciais, nepóticas ou clientelistas com

⁴⁴⁰ Ibid.

⁴⁴¹ Dispõem os incisos do art. 9º da Lei nº 8.429/92: “I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado; III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público; VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade; IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza; X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado; XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

setores da iniciativa privada visando à transferência ilegal de rendas estatais em troca de vantagens financeiras estranhas ao cargo”.⁴⁴²

O enriquecimento ilícito é conceituado por duas das convenções o qual o Brasil é signatário: no art. 20 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que lhe identifica como todo “incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele”; e no art. IX da Convenção Interamericana Contra a Corrupção, que lhe conceitua como “o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente”.

A partir do conceito extraído do texto do artigo 9º da LIA e das convenções do qual o Brasil é signatário (Cf. capítulo seguinte), verificam-se os elementos deste ato de improbidade. O enriquecimento ilícito ocorre sempre em face de um agente público, que objetiva auferir algum tipo de vantagem patrimonial para si mesmo ou para um terceiro. De acordo com o STJ, este tipo de improbidade ocorre mediante a prática de um ato comissivo. O ilícito se configura quando ocorre vantagem patrimonial de qualquer tipo, em face do cargo, emprego ou função pública. Pode ou não causar prejuízo ao Erário, mas não pressupõe nenhum dano efetivo aos cofres públicos, como é o caso de vantagem patrimonial recebida em face de favorecimento pessoal.⁴⁴³

Tanto o agente público quanto os indivíduos que participam dos atos de corrupção devem ser encarados como “elementos indissociáveis” do ato de improbidade previsto no art. 9º da LIA, pois os dois lados conspiram da mesma maneira contra o Estado de Direito e a ordem social.⁴⁴⁴

As sanções para o ato de improbidade previsto no art. 9º estão inseridas no art. 12, I da LIA, e envolvem a perda dos valores ilícitos incorporados ilegalmente ao patrimônio do agente ou dos terceiros envolvidos no ato de improbidade; ressarcimento integral do dano; perda da função pública; entre oito e dez anos de suspensão dos direitos políticos; multa com o valor de

⁴⁴² SARMENTO, George. Op. cit., p. 65.

⁴⁴³ O STJ firmou o entendimento de que “se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)”. BRASIL, STJ. REsp 1256232 MG 2011/0057443-3, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 19/09/2013, T2, Data de Publicação: DJe 26/09/2013. Cf. BRASIL, STJ. AREsp 690783 SP 2015/0078014-4, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Data de Publicação: DJ 20/05/2015. SARMENTO, George. Op. cit., p. 65.

⁴⁴⁴ Ibid.

até três vezes o valor dos valores incorporados ao patrimônio; e proibição de firmar contratos com a Administração Pública, receber benefícios fiscais ou creditícios por até 10 anos.

Por sua vez, o art. 10 prevê que se configura “ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...)”.⁴⁴⁵ Aqui não se pune apenas o prejuízo patrimonial causado à Administração Pública, mas a própria gestão temerária de todo e qualquer agente através de um ato comissivo ou omissivo, sendo o texto da LIA bastante claro sobre tal possibilidade, entendimento reiterado pelo STJ.⁴⁴⁶ A nota diferencial deste tipo para o anterior

⁴⁴⁵ Dispõem os incisos do art. 10 da Lei 8.429/92: “I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie; IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado; V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea; VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente (alteração feita pela Lei nº 13.019, de 2014); IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular; XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; XIV - celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei; XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; XIX - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente; XX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (incisos XVI ao XXI inseridos pela Lei nº 13.019, de 2014)”.

⁴⁴⁶ “Nos termos da jurisprudência desta Corte, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10. Isso porque não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente”. BRASIL, STJ. AgRg no AREsp 161420

é que o agente pode ser responsabilizado por causar prejuízos ao Erário independentemente de não ter auferido qualquer tipo de vantagem indevida. Trata-se de prejuízo sofrido pelo patrimônio público, que deve ser compreendido em sentido amplo. Como salienta Sarmento, “engloba não apenas o Tesouro Nacional e os bens públicos, mas também o patrimônio ambiental, histórico, artístico, estético, turístico, etc.”.⁴⁴⁷

Abrem-se parênteses para uma questão importante que surge neste momento: caberia a aplicação deste artigo aos agentes públicos inábeis ao exercício do cargo ou função que causem prejuízos ao Erário?

Para responder a esta pergunta, cumpre analisar a própria LIA. Este instrumento normativo tem como objetivo precípuo tipificar os atos de improbidade administrativa, cominados sanções aos agentes públicos comprovadamente ímprobos. Sua finalidade é regulamentar a proteção da probidade e honestidade na Administração Pública, dando concretude ao princípio da moralidade e aos demais valores e princípios que regem à atuação estatal, tal como a eficiência administrativa. Poder-se-ia argumentar, nesta linha de pensamento, que a inabilidade do agente, a ensejar prejuízo à Administração, deveria ser punida como ato de improbidade – observe-se que não se trata de ofensa ao art. 11, pois este tipo pressupõe uma conduta comissiva – por ofensa ao princípio constitucional da eficiência. No entanto, o objetivo da LIA é punir os atos de improbidade, desonestidade, uso indevido do patrimônio público com objetivos escusos e mesquinhos, o que significa que, a priori, não devem ser punidos como improbidade os atos do agente inábil que por falta de cuidado, compreensão da função ou qualquer outro motivo venham causar prejuízo à Administração Pública.

Existe uma via própria para o julgamento de agentes inábeis, desastrados ou mesmo descomprometidos com o exercício do cargo ou função, que é o processo administrativo disciplinar. Seria um contrassenso aplicar as severas punições da LIA a tais indivíduos, além de uma clara ofensa aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.⁴⁴⁸ Ainda que o agente

TO 2012/0076621-3, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 03/04/2014, T2, Data de Publicação: DJe 14/04/2014. Veja-se também: “O entendimento jurisprudencial do STJ é pacífico no sentido de que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente; [é] indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (AIA . 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011)”. BRASIL, STJ. AgRg no REsp 1224462 MG 2010/0205866-4, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 15/10/2013, T1, Data de Publicação: DJe 22/10/2013.

⁴⁴⁷ SARMENTO, George. Op. cit., p. 92.

⁴⁴⁸ De acordo com Bandeira de Mello, agir de maneira desarrazoada, ilógica e incongruente é ferir o princípio da razoabilidade. Neste sentido, “não se poderia supor que a lei encampa, avaliza previamente, condutas insensatas, nem caberia admitir que a finalidade legal se cumpre quando a Administração adota medida discrepante do

público cause prejuízos ao Erário por sua inabilidade no trato da coisa pública, ele não pode ser responsabilizado via ação de improbidade, ainda que se admita, no texto do art. 10, o tipo de improbidade culposa decorrente de lesão ao Erário. Este artigo não se aplica ao agente que causa a lesão por inabilidade, pois seu teor se refere, precipuamente, aos agentes desonestos e aqueles que, diante de uma situação de desonestidade ou ilegalidade, restam omissos.⁴⁴⁹

Os tribunais pátrios acompanham este entendimento: “é assente no âmbito do STJ que a Lei de Improbidade Administrativa e os severos gravames que dela decorrem visam punir o administrador desonesto, e não aquele inábil”.⁴⁵⁰ Da mesma maneira, compreende o TRF1 que “não se pode confundir meras faltas administrativas com as graves faltas funcionais de improbidade, sujeitas às sanções da Lei 8.429/1992, eis que a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil ou despreparado”.⁴⁵¹

As sanções aplicáveis a este tipo de improbidade estão previstas no art. 12, II da LIA, e abrangem o ressarcimento integral do dano causado à Administração Pública; a perda de todos os valores auferidos ilicitamente, quando houverem; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos entre cinco e oito anos; pagamento de multa de até duas vezes o valor do dano causado; e a proibição de firmar contratos com a Administração Pública ou receber quaisquer tipos de benefícios por cinco anos.

Por fim, o art. 11 da LIA prevê que “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 (...)”.⁴⁵² Este tipo de improbidade difere dos outros na medida que seu descumprimento está ligado ao

razoável”. Doutra via, todo “excesso desnecessário”, providência administrativa “mais extensa ou intensa”, fere ao princípio da proporcionalidade. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 81-82.

⁴⁴⁹ Cf. BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 120.

⁴⁵⁰ Cf. BRASIL, STJ. AgRg no REsp 1237139/PE, rel. Min. Benedito Gonçalves, T1, j. 14-8-2012. BRASIL, TJ-SC. ApC: 20130700739 SC 2013.070073-9 (Acórdão), Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Data de Julgamento: 10/11/2014, Primeira Câmara de Direito Público.

⁴⁵¹ BRASIL, TRF-1. ApC: 200533040000205 BA 2005.33.04.000020-5, Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Data de Julgamento: 17/09/2013, T3, Data de Publicação: e-DJF1 p.318 de 04/10/2013. BRASIL, STJ. REsp 734984 SP 2005/0044974-2, Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento: 18/12/2007, T1, Data de Publicação: 16.06.2008.

⁴⁵² Dispõem os incisos do art. 11 da Lei 8.429/92: “I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas”.

descumprimento dos deveres éticos que devem reger à atuação estatal, como o respeito aos princípios e valores administrativos. A improbidade aqui prevista está ligada aos deveres deontológicos que circundam a moralidade administrativa.⁴⁵³ Em outras palavras, “avulta imperiosa, ante tal disposição, a concretização dos *standards* que perfazem a moralidade administrativa, como honestidade, imparcialidade, lealdade, entre outros”.⁴⁵⁴

Trata-se de um dos tipos mais importante de improbidade, pois permite que a ofensa aos princípios que regem à Administração Pública seja punida. As sanções para o seu descumprimento estão previstas no art. 12, III da LIA, e envolvem o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos durante um período de três a cinco anos, o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração do agente ímprobo, e o impedimento de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos termos dos incisos I e II do art. 12.

A LIA possui o objetivo de reprimir as ofensas à moralidade na Administração Pública. Nas palavras de Barboza, “a moralidade administrativa, como um *standard* exigido da Administração, se coloca, assim, como um bem jurídico, *i. e.*, como um bem juridicamente protegido nas diversas instâncias de responsabilização”, dentre os quais destaca-se a Lei nº 8.429/92, que impõe o dever de probidade aos agentes públicos,⁴⁵⁵ além de uma série de sanções ao seu descumprimento.

A moralidade é composta de “um conjunto de valores que foram juridicizados e transformados em normas jurídicas cogentes”,⁴⁵⁶ ingressando no mundo jurídico por meio de um consenso social geral que reconhece a necessidade de que os agentes públicos pautem seu comportamento por regras éticas de conduta. Isto porque o controle da moralidade é realizado no plano jurídico, justamente através da “análise da adequação dos atos administrativos aos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a atividade estatal”.⁴⁵⁷ A proteção da moralidade administrativa ocorre na legislação infraconstitucional por meio da punição ao descumprimento dos princípios que são suas espécies, tal como a probidade.⁴⁵⁸

A Lei 8.429/92 estabelece um sistema de sanções de natureza cível, política e administrativa, e fornece mecanismos cautelares para garantir a eficácia das sentenças que

⁴⁵³ Ibid.

⁴⁵⁴ BARBOZA, Márcia Noll. Op. cit., p. 135.

⁴⁵⁵ Ibid., p. 134.

⁴⁵⁶ SARMENTO, George. Op. cit., p. 107.

⁴⁵⁷ Ibid., p. 108.

⁴⁵⁸ Ibid., p. 110.

estabelecem o perdimento dos bens e valores acrescidos ilicitamente, bem como que fixam multas. Nas palavras de Sarmiento, a LIA “está incluída entre as leis mais avançadas do Brasil contemporâneo, uma demonstração inequívoca de que o país tem tomado atitudes concretas no sentido de honrar o compromisso de combater à improbidade...”⁴⁵⁹

Através da implementação desta lei, estimula-se a governabilidade ética e comprometida; reestabelece-se a confiança dos cidadãos na Administração Pública, através das condenações que têm diminuído os casos de impunidade, um dos fatores que ocasionam a tolerância social à corrupção; melhora-se a distribuição de renda no país, eis que é estimulada a justiça social e a redistribuição dos valores desviados do Erário para as políticas públicas sociais; melhora-se a eficiência administrativa, que possui uma ligação direta com a corrupção e sua institucionalização – quanto maiores forem os índices de corrupção, maiores serão os de ineficiência.⁴⁶⁰ Sua existência, ainda que não seja infensa a críticas, tem propiciado um verdadeiro resgate aos valores éticos que devem embasar a atuação dos agentes do Estado em prol do bem-comum, movimentando toda a sociedade civil na luta contra a corrupção.

A mobilização social proporcionada pela LIA é um de seus efeitos mais importantes. A luta em prol do estabelecimento da probidade, no espaço público, está ligada, de maneira direta, a mobilização social. O patrimônio público coletivo deve ser defendido pelo próprio Estado em parceria com a sociedade civil organizada, que deve se mobilizar para superar os entraves históricos decorrentes da acumulação de um determinado capital cultural ao longo da história. Não há mudança sem mobilização, e o desenvolvimento sustentável da Administração Pública está fincado no uso racional, adequado e vocacionado dos bens públicos, livre de todo e qualquer ato de corrupção.⁴⁶¹ A Lei de Improbidade se consubstancia em um importante instrumento de controle da moralidade administrativa, na medida em que normatiza um quadro geral de regras de conduta a serem seguidas pelos agentes públicos, respeitando-se, assim, a probidade administrativa. Mais que isto, este instrumento normativo mobiliza a própria sociedade à fiscalização dos agentes e instituições públicas, uma vez que tem sido responsável por punir uma grande parte dos delitos relacionados à corrupção no Brasil, através da sua tipificação abrangente da improbidade administrativa.

⁴⁵⁹ Ibid., p. 20. Cf. CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos. O princípio do contraditório na ação de Improbidade Administrativa: Análise de alguns aspectos controvertidos. *In Congresso Nacional do Conpedi*, n. XXIII, 2014. Paraíba (PB). Anais do XXIII encontro nacional do Conpedi. UFPB/Conpedi, 2014, p. 440-455.

⁴⁶⁰ SARMENTO, George. Op. cit., p. 20.

⁴⁶¹ Ibid., p. 21.

Até o ano de 2013, 20.507 ações de improbidade administrativas foram julgadas em todas as instâncias do Poder Judiciário, como é possível conferir no quadro que segue:⁴⁶²

QUADRO 4: Ações de Improbidade Julgadas em 2012 e 2013

Tribunal	Julgados em 2012	Julgados em 2013	Julgados	Ainda pendentes de julgamento
STJ	396	370	766	261
TRF1	1002	938	1940	3358
TRF2	238	254	492	437
TRF3	565	260	825	20
TRF4	384	235	619	307
TRF5	863	670	1533	224
TJAC	88	26	114	26
TJAL	124	71	195	120
TJAM	164	31	195	460
TJAP	189	51	240	28
TJBA	62	80	142	2092
TJCE	272	522	794	939
TJDFT	50	54	104	78
TJES	620	201	821	786
TJGO	164	231	395	605
TJMA	342	687	1029	762
TJMG	772	408	1180	2992
TJMS	305	93	398	141
TJMT	181	143	324	765
TJPA	361	171	532	1059
TJPB	39	190	229	294
TJPE	147	277	424	846
TJPI	30	76	106	745
TJPR	396	302	698	529
TJRJ	247	574	821	1080
TJRN	127	379	506	509
TJRO	164	130	294	143
TJRR	10	11	21	18
TJRS	112	200	312	253
TJSC	224	333	557	640
TJSE	78	95	173	118
TJSP	1868	1301	3169	2152
TJTO	59	500	559	479
TOTAL	10643	9864	20507	23266

Fonte: CNJ, 2015.

Nota: Dados trabalhados pela autora

⁴⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Meta 18**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/relatorio-meta-18>>. Acesso em: 24/08/2015.

A análise deste quadro é elucidativa da evolução sofrida pelo controle da corrupção no Brasil nos últimos anos, especificamente através Ação de Improbidade. Mesmo diante da incontestável evolução dos julgamentos das ações, ainda existem inúmeras dificuldades a serem vencidas para dar efetividade ao controle da corrupção. Ainda existem mais ações pendentes de julgamento do que efetivamente julgadas, ao mesmo tempo em que dentre as ações efetivamente julgadas, são poucas as condenações, pelo menos de acordo com uma pesquisa realizada por Alencar Gico Jr., em que restou comprovado que a possibilidade de um servidor ser condenado na esfera cível, mesmo que realmente tenha cometido ato de corrupção, é de 1,59%.⁴⁶³

Embora seja um instrumento jurídico que trouxe incontestável avanço no controle da corrupção, a Ação de Improbidade ainda está aquém de alcançar toda a sua potencialidade, pois seu processamento no Poder Judiciário é lento e as punições aos agentes corruptos ainda são poucas. Logo, é preciso repensar as formas de dar concretude a este instrumento normativo, para que assim o combate à corrupção possa avançar ainda mais no Brasil.

4.4.3 A Lei Anticorrupção Empresarial

Outro instrumento normativo de extrema relevância, relativamente recente, é a Lei Anticorrupção empresarial. Nascida a partir do Projeto de Lei nº 6.826/2010, transformando-se posteriormente na Lei nº 12.846/2013, este dispositivo nasceu com o objetivo de suprir a ausência de regulamentação de compromissos assumidos pelo Brasil nas três convenções de combate à corrupção o qual é signatário: a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; e a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (Cf. capítulo seguinte). Desta maneira, este instrumento jurídico possui como objetivo central responsabilizar nas esferas administrativa e civil as pessoas jurídicas pelo ato de corrupção em desfavor da Administração Pública nacional ou estrangeira, como prescreve o art. 1º da referida lei.

⁴⁶³ ALENCAR, Carlo Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito GV**. São Paulo, SP, ano 7, v. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011. p. 89.

Além de tutelar a proteção jurídica da moralidade administrativa, bem imaterial da sociedade e direito fundamental de cada cidadão, a Lei Anticorrupção objetiva, precipuamente, proteger o patrimônio público nacional ou estrangeiro contra ações de pessoas jurídicas. Nas palavras de Oliveira e Neves, “trata-se de uma inovação legislativa importante, pois permite que não apenas os sócios, os diretores e funcionários da empresa, mas, também, a própria pessoa jurídica seja submetida a um processo de responsabilização civil e administrativa por atos de corrupção”.⁴⁶⁴

Esta Lei prevê, de forma exaustiva, um rol de atos lesivos à administração pública em âmbito internacional e estrangeiro, e uma série de sanções, bem como a forma de responsabilização na esfera administrativa e seu processo, dentre outras inovações, inaugurando um verdadeiro microsistema processual próprio do julgamento das pessoas jurídicas. Veja-se, neste sentido, o que preleciona o seu artigo 5º:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

⁴⁶⁴ OLIVEIRA, Rafael Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **RBDP – Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, MG, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014. p. 9-10.

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
 V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.⁴⁶⁵

De acordo com a própria Lei, as pessoas jurídicas serão responsabilizadas por atos contra a Administração Pública independentemente da “responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito” (art. 3º). Para isto, é prevista a responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas que se relacionam com a Administração Pública. Desta maneira, como expõem Petrelluzzi e Rizek Junior,

Prevista a responsabilidade objetiva, há que se perquirir, apenas, nexos causal entre a conduta e o dano, sem que se precise buscar a presença de qualquer elemento de ordem subjetiva para caracterizar a responsabilização. Não será mais possível, para o sancionamento de pessoa jurídica, que se exija vínculo de ordem subjetiva com a pessoa natural que tenha praticado o ato ilícito favorecendo os interesses de pessoa jurídica.⁴⁶⁶

A questão da responsabilidade objetiva é observada com ressalva por uma parte da doutrina, como é o caso de Justen Filho, que considera que na prática ela será mitigada em face da existência de indivíduos que atuam em nome das pessoas jurídicas. Em suas palavras: “somente se consuma uma das infrações previstas na Lei 12.846 quando a conduta da pessoa física for eivada de um elemento subjetivo reprovável. Esse elemento será necessariamente o dolo”.⁴⁶⁷ Outros autores podem ser citados neste mesmo sentido. Um deles é Nascimento, para quem “a dimensão da responsabilidade deverá ser compreendida de forma mitigada, diante das variáveis de uma ‘corrupção objetiva’ que recairão sobre as pessoas jurídicas”.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ BRASIL, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 21/12/2015.

⁴⁶⁶ PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 53.

⁴⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **A “nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846)**. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴⁶⁸ NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O controle da Corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. In NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 113.

Mesmo diante da controvérsia em torno do tema, o fato é que a partir da responsabilidade objetiva o legislador pátrio deu um grande passo na repressão dos atos de corrupção praticados pelas pessoas jurídicas. Se antes a previsão de punição estava restrita à Lei de Improbidade, mas mesmo assim de forma muito perfunctória, este diploma veio complementar o quadro geral de responsabilidades por ato de corrupção realizado na Administração Pública. Neste sentido, leia-se mais uma vez Petrelluzzi e Rizek Junior:

Importante salientar, também, que a adoção da responsabilização administrativa das pessoas jurídicas atende, como vimos, a Convenção firmada no seio da OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Segundo dita Convenção, na hipótese de sancionamento penal da pessoa jurídica, cada signatário deve assegurar que ela esteja sujeita a sanções, mesmo de natureza não penal, mas que sejam efetivas, proporcionais e dissuasivas, contra a corrupção do funcionário público estrangeiro.⁴⁶⁹

Este instrumento normativo se configura como verdadeiro instrumento de combate à corrupção na esfera privada, uma vez que passa a coibir as ações corruptas, a título exemplificativo, de sociedades empresárias,⁴⁷⁰ sociedades simples,⁴⁷¹ fundações criadas pelo poder Público com personalidade jurídica de direito privado,⁴⁷² bem como as fundações instituídas por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, as associações ou entidades de pessoas,⁴⁷³ organizações sociais,⁴⁷⁴ Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

⁴⁶⁹ PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. Op. cit., p. 54.

⁴⁷⁰ “As sociedades empresárias podem ser definidas como pessoas jurídicas de direito privado que atuam no âmbito de seu objeto social, visando à exploração da atividade empresarial”. Ibid., p. 55.

⁴⁷¹ “As sociedades simples, comuns e limitadas, são as demais sociedades de direito privado e, mesmo que não personificadas (art. 986 do Código Civil Brasileiro), ou seja, mesmo que ainda não tenha efetivado a inscrição de seus atos constitutivos, estão inteiramente sujeitas às disposições da Lei nº 12.846/2013”. Ibid., p. 55-56.

⁴⁷² Neste caso, somente a natureza jurídica pública e a regência por direito público poderiam excluir as fundações do polo ativo deste tipo de ação. Ibid., p. 56.

⁴⁷³ Nos termos do Código Civil, art. 53: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”. BRASIL, **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴⁷⁴ Nos termos da Lei nº 9.637/1998, art. 1º: “O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”. BRASIL, **Lei 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

(OSCIPs),⁴⁷⁵ Organizações Não Governamentais (ONGs),⁴⁷⁶ além das demais pessoas jurídicas de direito privado.

De acordo com o art. 6º, I, as sanções administrativas envolvem uma multa e a publicação extraordinária da sentença. No caso da primeira, pode variar entre 0,1% a 20% do faturamento bruto de cada pessoa jurídica referente ao ano em que foi instaurado o processo administrativo. Mas no referido dispositivo se anteviu a possibilidade de uma lesão superior ao faturamento bruto total, na medida em que se autorizou que a multa não poderia ser menor que a vantagem auferida pela pessoa jurídica.

Além disto, as pessoas jurídicas precisarão devolver todos os valores desviados. A referida lei previu, ainda, que no caso de não ser possível a identificação do critério do faturamento, o valor da multa deveria ser fixado entre R\$ 6.000,00 e R\$ 60.000.000,00 (art. 6º, § 4º).

Já a publicação extraordinária da decisão condenatória, prevista no art. 6º, § 7º, será realizada na forma de extrato de sentença e as despesas da publicação correrão por conta da pessoa jurídica. A sentença deverá ser veiculada nos meios de comunicação de grande circulação do local em que a pessoa jurídica desenvolve suas atividades ou mesmo em jornal nacional, de modo que todos saibam do ilícito cometido. Trata-se, de fato, de uma sanção que mexe com o bom nome da empresa, com sua reputação e avaliação no mercado. Por isto, pode ser considerada uma medida bastante eficaz para dar publicidade e transparência ao controle da corrupção no Brasil, na medida em que toda a sociedade vai reconhecer na pessoa jurídica a prática de uma série de atos de corrupção.

Mas a referida lei ainda prevê um sistema de dosimetria, baseado em uma série de elementos (art. 7º, I a X), além da forma de instauração e julgamento do processo administrativo que apurará a responsabilidade da pessoa jurídica (art. 8º em diante). Desta forma, este instrumento jurídico assume a missão primordial de estimular as empresas a prevenir a

⁴⁷⁵ “As OSCIPs são associações de caráter civil, organizadas nos termos do que dispõe a Lei nº 9.790/99, que se dediquem a variadas atividades de interesse público, dentre elas as de promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, da educação, da saúde, do meio ambiente, do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, e de outros valores universais”. PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Op. cit.*, p. 57.

⁴⁷⁶ “ONG é uma designação, um acrônimo, usado para qualquer associação civil que não tenha finalidade lucrativa e que atue no terceiro setor da sociedade civil. Como as demais pessoas jurídicas de direito privado, as ONGs poderão ser sujeitos ativos dos atos lesivos à Administração Pública”. *Ibid.*, p. 58.

corrupção, desenvolvendo-se um sistema de *compliance*⁴⁷⁷ para minorar as sanções, como previsto no art. 7º, VIII, que prevê que “a existência de sistemas de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades”, além da “aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta”, deverão ser levadas em consideração para a aplicação das sanções.

Como bem ensina Gabardo e Castella, o sistema de *compliance* não é uma criação da referida lei. Trata-se de um sistema que já era utilizado pelas próprias pessoas jurídicas para controlar, proteger e prevenir ações criminosas em empresas. Nas lições dos autores, trata-se de “instrumento valioso de transferência de responsabilidade, evitando-se ou amenizando-se, assim, a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica”.⁴⁷⁸

Outro importante instrumento trazido pela Lei Anticorrupção foi a possibilidade do acordo de leniência para as pessoas jurídicas que efetivamente colaborarem com as investigações de corrupção, o que pode levar à diminuição da pena (art. 16 da Lei 12.846/2013). Este instrumento tem permitido uma série de avanços nas investigações que envolvem escândalos de macrocorrupção. Apenas a título exemplificativo, cite-se a operação Lava Jato: trata-se da maior operação já montada para investigar um esquema de corrupção. Envolve o desvio de R\$ 6,4 bilhões de reais da Petrobrás. Deste total, R\$ 2,9 bilhões já foram recuperados através de acordo de leniência,⁴⁷⁹ o que supera em cinquenta vezes os valores recuperados em ações judiciais nos últimos 10 anos.⁴⁸⁰

Para tornar a legislação correlata compatível com este novo momento no combate à corrupção no Brasil, a Medida Provisória (MP) nº 703/2015 revogou de maneira expressa o art. 17, §1º da Lei 8.429/92, que previa a impossibilidade de realização de transação, acordo ou

⁴⁷⁷ De acordo com Saavedre, “o conceito de *compliance* surgiu na década de noventa, mas, apenas nos últimos anos, ele passou a ser objeto de estudos jurídicos. O instituto passou a ter relevância jurídico-penal, principalmente, com a entrada em vigor da Lei 9.613, de 03.03.1998, e da Resolução n. 2.554, de 24.09.1998, do Conselho Monetário Nacional. Desde então, as instituições financeiras e as empresas de capital aberto passaram a ter o dever de, respectivamente, colaborar com as investigações de lavagem de dinheiro (os chamados “*deveres de compliance*”) e de criar sistemas de controles internos que previnam as práticas de corrupção, de lavagem de dinheiro e de outras condutas que possam colocar em risco a integridade do sistema financeiro”. SAAVEDRE, Giovani A. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. In **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, SP, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan., 2011, p. 1. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/17983762/1696253331/name/Reflex%C3%B5es+iniciais+sobre+criminal+compliance.pdf>>. Acesso em 12/01/2016.

⁴⁷⁸ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, MG, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. p. 135.

⁴⁷⁹ MPF. **Resultados da Operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴⁸⁰ CARVALHO, Mario Cesar. Acordos da Operação Lava Jato já recuperaram R\$ 1,8 bi desviado. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1672192-acordos-da-operacao-lava-jato-ja-recuperaram-r-18-bi-desviado.shtml>>. Acesso em: 12/12/2015.

conciliação nas ações de improbidade. A referida MP alterou também a própria Lei Anticorrupção, permitindo à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a realização de acordos de leniência, de forma isolada ou em parceria com o Ministério Público e a Advocacia Pública.⁴⁸¹

Trata-se, sem dúvida, de um avanço incontestável no aprimoramento do sistema jurídico de combate à corrupção e recuperação dos valores desviados, o que foi possível graças ao texto da Lei Anticorrupção, que permite uma série de avanços no sistema punitivo brasileiro. Além disto, a ação do Ministério Público Federal, da Polícia Federal, a cooperação internacional para recuperação de ilícitos por meio de organizações como a Interpol (Cf. capítulo seguinte) tem servido de suporte para que este diploma normativo tenha ampla efetividade. Com isto, diminuiu-se a impunidade e o sentimento de injustiça social decorrente dos casos de corrupção noticiados diariamente.

Desta forma, a Lei 12.846/2013 tem se mostrado como um dos instrumentos jurídicos protetivos da moralidade mais efetivos, na medida em que tem ampliado a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas. Portanto, trata-se de instrumento imprescindível à proteção da moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

4.4.4 Alguns aspectos da persecução penal da corrupção

O Direito Penal tem como objetivo tutelar as práticas sociais consideradas relevantes, através do próprio consenso social que expressa, por meio do direito, quais condutas são ou não adequadas à convivência em sociedade e à atividade do Estado. Embora em sua acepção clássica tal disciplina jurídica tenha se reservado à preservação de bens jurídicos relacionados à vida e à liberdade, hoje o Direito Penal tem a missão de proteger uma série de bens de caráter imaterial da sociedade, assumindo notável protagonismo, principalmente nos últimos anos, quanto ao combate à corrupção.

A corrupção, dentro do âmbito penal, é tratada no Título XI do respectivo Código Penal, que prescreve os crimes contra a Administração Pública. Uma série de condutas atentatórias do

⁴⁸¹ BRASIL. **Medida provisória nº 703**, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

desenvolvimento da atividade administrativa, com caracteres de corrupção, estão previstas no diploma penal, objetivando proteger a moralidade administrativa.

Dentre os crimes contra a Administração que estão relacionados a corrupção, estão o peculato (art. 312), a inserção de dados falsos em sistemas de informações (art. 313-A), a modificação ou alteração não autorizada de sistema de informações (art. 313-B), o emprego irregular de verbas públicas ou rendas públicas (art. 315), a concussão (art. 316), corrupção passiva (art. 317), facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318), prevaricação (art. 319), condescendência criminosa (art. 320), advocacia administrativa (art. 321), violação de sigilo funcional (art. 325), violação de sigilo de proposta de concorrência (art. 326), tráfico de influência (art. 332), corrupção ativa (art. 333), impedimento, perturbação ou fraude de concorrência (art. 335), corrupção ativa em transação comercial internacional (art. 337-B), tráfico de influência em transação comercial internacional (art. 337-C), exploração de prestígio (art. 357) e violência ou fraude em arrematação judicial (art. 358).⁴⁸²

Todos os tipos legais apontados possuem relação com a moralidade administrativa, na medida em que objetivam proteger, de alguma maneira, a ética pública, impondo aos agentes uma atuação pautada nos procedimentos legais adequados e na probidade. Na verdade, a regulação penal é fruto do próprio anseio social, na medida em que os cidadãos reconhecem a necessidade de comportamentos éticos, probos, moralizados no exercício da função Pública.⁴⁸³ Tal proteção se refere, essencialmente, a um interesse público primário da sociedade, punindo os indivíduos que atentarem contra todos por meio de ações corruptas, contaminadas pela imoralidade administrativa.⁴⁸⁴

Nos últimos anos, o sistema de combate à corrupção tem sofrido significativas mudanças. Uma delas é o aumento das ações penais em face de crimes de corrupção na última década. Para se ter uma ideia, nos anos de 2012 e 2013 as ações penais ultrapassaram as ações de improbidade administrativa, demonstrando a expansão da esfera criminal punitiva em face da esfera civil. Neste sentido, confira-se o quadro que segue:⁴⁸⁵

⁴⁸² PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. Op. cit., p. 43.

⁴⁸³ BELLO, Enzo. **Perspectivas para o Direito Penal e para um Ministério Público Republicano**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 261-262.

⁴⁸⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 173.

⁴⁸⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Op. cit.

QUADRO 5: Ações Penais relacionadas aos crimes contra a Administração Pública

Tribunal	Julgados em 2012	Julgados em 2013	Julgados	Ainda pendentes de julgamento
STJ	276	319	595	374
TRF1	401	405	806	1003
TRF2	1168	925	2093	756
TRF3	3024	1075	4099	614
TRF4	3764	1605	5369	1154
TRF5	1471	731	2202	740
TJAC	105	87	192	45
TJAL	107	52	159	69
TJAM	40	45	85	342
TJAP	382	122	504	11
TJBA	184	158	342	1654
TJCE	466	760	1226	660
TJDFT	225	217	442	124
TJES	163	58	221	253
TJGO	543	668	1211	732
TJMA	190	180	370	251
TJMG	4350	3286	7636	8988
TJMS	360	200	560	249
TJMT	379	332	711	718
TJPA	144	116	260	402
TJPB	32	175	207	190
TJPE	437	644	1081	1038
TJPI	3	5	8	40
TJPR	421	357	778	1280
TJRJ	995	2619	3614	376
TJRN	152	187	339	159
TJRO	78	44	122	15
TJRR	147	90	237	137
TJRS	5	41	46	9
TJSC	1276	992	2268	1336
TJSE	158	193	351	22
TJSP	2154	1715	3869	3218
TJTO	49	87	136	187
TJMRS	154	91	245	4
TJMSP	237	75	312	3
TJMMG	100	60	160	16
TOTAL	24.140	18.716	42.856	27.169

Fonte: CNJ, 2015.

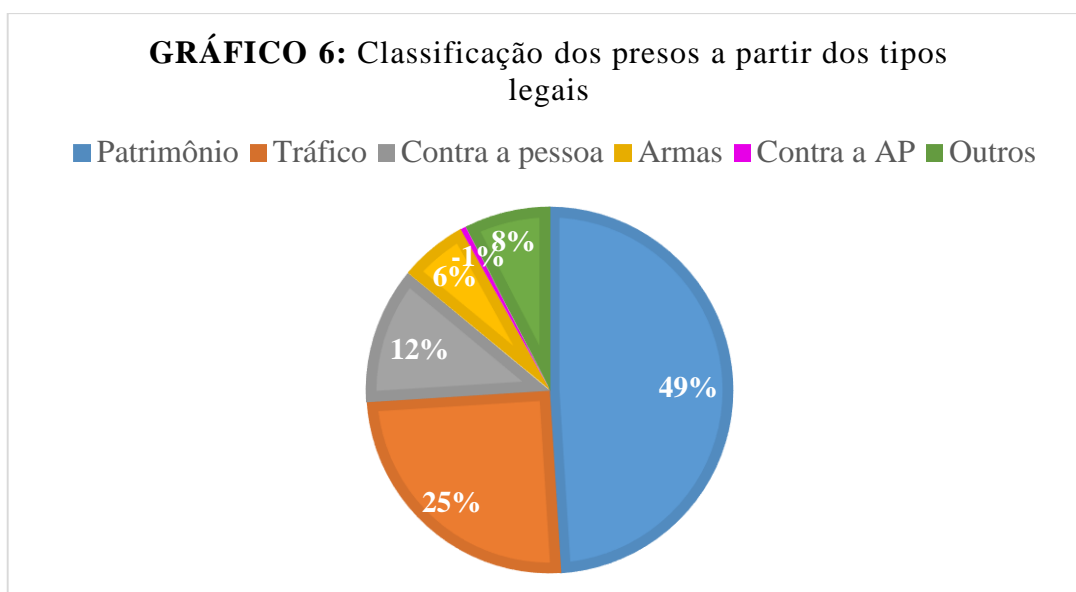
Nota: Dados trabalhados pela autora.

Comparando-se os dados do quadro 5 com os dados do quadro 4, percebe-se que as ações penais de combate à corrupção superaram as ações de improbidade nos anos de 2012 e 2013. Isto se deve ao fenômeno da criminalização dos atos atentatórios à moralidade

administrativa, reflexo da necessidade social de punir de maneira mais severa os atos de corrupção praticados pelos agentes públicos.

Mas a impunidade destes ainda é uma realidade recorrente no controle criminal da corrupção, uma vez que a taxa de condenações nesta seara ainda é pequena. Neste sentido, a pesquisa realizada por Alencar Gico Jr., citada anteriormente, revela também que as chances de um servidor público corrupto ser processado criminalmente são de 34,01%, enquanto a possibilidade deste mesmo servidor ser condenado criminalmente é de 3,17%.⁴⁸⁶

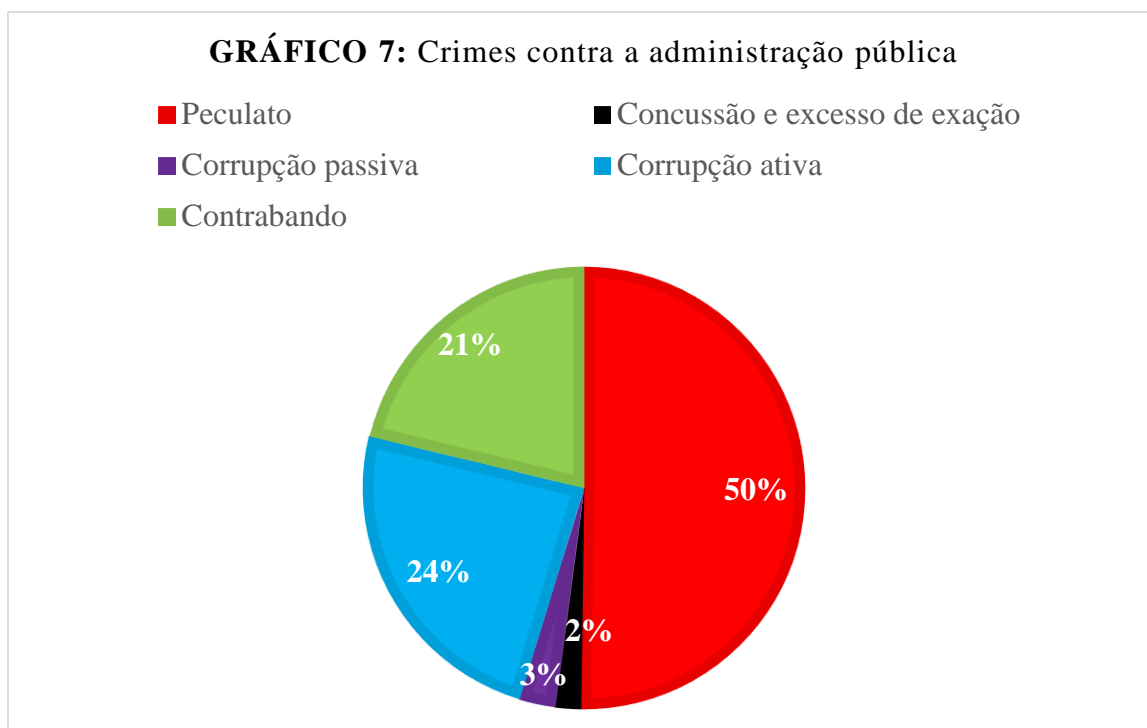
Em um levantamento realizado em 2013 pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), dos 548 mil encarcerados no Brasil, apenas 722 estavam presos por cometerem delitos de corrupção, que são crimes mais prejudiciais à sociedade do que os delitos contra o patrimônio privado como roubo e furto, responsáveis por 49% dos presos no Brasil. Do total dos 722 indivíduos encarcerados, 0,5% foram efetivamente condenados por crimes contra a Administração Pública, sendo apenas 0,12% punidos pelo crime de corrupção ativa, enquanto praticamente nenhum indivíduo (0,01%) foi punido por corrupção passiva.⁴⁸⁷



Fonte: CONGRESSO EM FOCO, 2013.

⁴⁸⁶ ALENCAR, Carlo Higinio Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Op. cit., p. 89.

⁴⁸⁷ CONGRESSO EM FOCO. **Por quais crimes as pessoas estão presas aqui no Brasil.** Op. cit.



Fonte: CONGRESSO EM FOCO, 2013.

Deve-se levar em conta outros dados que não foram incorporados nas pesquisas supramencionadas, tais como os provenientes da operação Lava Jato até este ano. De acordo com o Ministério Público Federal, houveram 62 prisões preventivas e 63 prisões temporárias, provenientes de 37 acusações criminais em desfavor de 179 pessoas acusadas pelos crimes de corrupção, contra o sistema financeiro internacional, tráfico internacional de drogas, formação de organização criminosa, dentre outros.⁴⁸⁸ Destes 179 acusados, 19 já foram sentenciados e condenados a penas superiores a oito anos de reclusão, enquanto 7 indivíduos foram condenados com penas entre quatro e oito anos, o que deve ser considerado como um verdadeiro avanço em termos de concretização do controle jurídico criminal da corrupção.⁴⁸⁹

Mesmo diante deste notório avanço jurídico, é preciso reconhecer que a legislação penal protetiva da moralidade administrativa ainda precisa evoluir bastante. Persiste um alto grau de impunidade, decorrente do próprio sistema persecutório e da forma com o qual os tribunais pátrios têm julgados os casos de corrupção. O sistema jurídico, assim, precisa assumir um maior protagonismo desenvolvendo uma cultura de responsabilidade e respeito à

⁴⁸⁸ MPF. **A Lava Jato em números**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴⁸⁹ CARVALHO, Cleide. Na Lava-Jato, 19 condenados podem ter prisões antecipadas. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/na-lava-jato-19-condenados-podem-ter-prisoas-antecipadas-18705623>>. Acesso em: 19/02/2016.

moralidade administrativa dentro do próprio espaço social, na medida em que a corrupção ainda é pouco punida no Brasil. Neste sentido, interessante o posicionamento de Petrelluzzi e Rizek Júnior:

O Direito Penal precisa se atualizar nesta área, com a edição de um novo estatuto que tipifique as condutas criminais que caracterizam a corrupção, dando-lhes tratamento diferenciado, inclusive no que toca a normas processuais e de execução da pena. Exemplificativamente, assim como é importante, quando se trata da criminalidade violenta, contar com instrumentos eficazes de investigação e de medidas assecuratórias como é o caso da prisão provisória ou da prisão preventiva, no âmbito dos crimes que caracterizam a corrupção, outras medidas, como a indisponibilidade e o sequestro de bens, a nomeação de administrador de bens ou mesmo o afastamento preventivo das funções públicas, devem poder ser tomadas de forma mais ágil e eficaz, ainda dentro da fase de inquérito policial e durante o curso do processo criminal.

De lembrar, também, que seria importante, a par das disposições sobre réus colaboradores, já previstas na Lei n. 12.850/2013, estabelecer-se uma disciplina especial para os acusados que queiram colaborar com a justiça, na hipótese de crimes contra a corrupção, como já se fez na lei de lavagem de dinheiro e na de organizações criminosas.

De todo modo, a legislação penal brasileira é razoavelmente dotada de amplitude para a repressão desse tipo de conduta. Faltem, talvez, alguma profundidade nas medidas assecuratórias e certo incremento nas sanções para que se possa utilizar o Direito Penal de forma mais eficaz no combate à corrupção.⁴⁹⁰

Portanto, é preciso reconhecer os avanços obtidos nos últimos anos, em termos de combate à corrupção, como é o caso da Operação Lava Jato, que inaugurou um novo momento para o direito punitivo brasileiro. Mas também é preciso reconhecer os desafios que ainda se impõem, tal como exposto pelos autores acima mencionados. O ordenamento jurídico está dotado com uma série de normas de caráter penal que visam reprimir a corrupção e proteger à moralidade, mas é preciso dar operacionalidade a estas normas para evitar a impunidade, agilizando medidas assecuratórias e as próprias punições.

⁴⁹⁰ PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. Op. cit., p. 43.

4.4.5 Críticas ao controle jurídico da corrupção no Brasil

A ineficiência do controle judicial e, por sua vez, a criação de um sentimento de impunidade implicam a necessidade de uma reforma no Judiciário brasileiro, com o objetivo de torná-lo mais eficaz para o exercício de controle sobre o sistema político e sobre a administração pública, em parâmetros condizentes com as necessidades da sociedade brasileira.⁴⁹¹

Embora nos últimos anos avanços notáveis tenham alterado sensivelmente o tratamento dado à corrupção no Brasil, ainda há muito o que melhorar quando se fala em controle jurídico da corrupção. É preciso aprimorar as leis e institutos que regulamentam os delitos relacionados à corrupção, acelerar os julgamentos, combater a impunidade, melhorar os métodos de investigação.⁴⁹²

O sentimento de impunidade degenera a confiança dos cidadãos nas instituições do Estado e estimula a tolerância social à corrupção.⁴⁹³ Assim, o amadurecimento da democracia está ligado, precipuamente, ao aprimoramento dos mecanismos punitivos da corrupção no Brasil.⁴⁹⁴

O Poder Judiciário, dentro deste quadro, precisa assumir um papel de maior protagonismo no âmbito das punições nos casos de corrupção. Os diversos dados colacionados ao longo deste capítulo desvelaram justamente um cenário onde a punição de agentes corruptos não é a regra, mas a exceção, o que é inadmissível em um Estado de Direito pautado no ideal de moralidade administrativa. E esta ausência de punições se revela de maneira mais cristalina na esfera política. Ainda são poucos os casos de políticos efetivamente presos em escândalos de corrupção, algo que precisa mudar urgentemente.⁴⁹⁵

Esta realidade tem mudado aos poucos. É preciso considerar que o aprimoramento do sistema punitivo é uma “virtude ambígua”, na medida em que “melhora a gestão mas, por outro lado, desvela a corrupção no sistema político e na administração pública”.⁴⁹⁶ Assim, há um sentimento geral de que a corrupção só tem aumentado, o que não deixa de ser uma visão

⁴⁹¹ UFMG. Op. cit., p. 176.

⁴⁹² Ibid., p. 22.

⁴⁹³ Ibid.

⁴⁹⁴ FILGUEIRAS, Fernando. “Precisamos enfrentar o problema da impunidade”, afirma cientista político (Entrevista). In MAZUI, Guilherme. **Jornal Zero Hora**. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/07/precisamos-enfrentar-o-problema-da-impunidade-afirma-cientista-politico-3821594.html>>. Acesso em: 12/12/2015.

⁴⁹⁵ Ibid.

⁴⁹⁶ Ibid.

pessimista da realidade, na medida em que o combate à corrupção tem melhorado ao longo dos anos.

A própria Operação Lava Jato já é um demonstrativo real do paulatino aprimoramento do controle judicial da corrupção, o que precisa ser levado em consideração, pois se trata de um avanço real para a sociedade brasileira. Poder-se-ia citar, a título ilustrativo, o caso da prisão do senador Delcídio Amaral no final de 2015, primeira vez em que um senador foi preso durante um mandato eletivo no Brasil. O senador só foi solto em fevereiro de 2016, quando propôs um acordo de delação premiada ao Grupo de Trabalho da Procuradoria-Geral da República, órgão responsável pelas investigações da operação, denunciando assim várias fraudes em contratos públicos.⁴⁹⁷

Desta forma, como explica Filgueiras, estamos trilhando um caminho positivo em termos de combate à corrupção, melhorando aos poucos, e com os instrumentos disponíveis, as formas de controle da mesma. Mas ainda é preciso fortalecer a democracia para que no cotidiano a sociedade possa avançar de fato, melhorando da base as instituições políticas. Os valores éticos não se constroem “de cima para baixo”; ao contrário, constroem-se a partir da sociedade, dos consensos sociais que se formam na vivência coletiva, motivo que impõe uma série de reflexões no âmbito da cultura política.⁴⁹⁸ Neste sentido, expõe Filgueiras,

Apesar dos escândalos nos horrorizarem e suscitarem os sentimentos moralistas de sempre, uma mensagem de otimismo é válida. O Brasil, no quesito luta contra a corrupção, vive um momento distinto em sua história, pois combina o nascedouro de uma cultura política democrática com o desenvolvimento de instituições de controle. O otimismo, entretanto, não pode obscurecer o realismo. Ainda temos muito que fazer para tornar a corrupção controlável e condizente com os padrões da publicidade. Mas o caminho está sendo traçado, independentemente de governos, porquanto esteja alicerçado em preceitos democráticos fortes. Trata-se de uma construção institucional independente dos governos, porquanto apoiada na própria sociedade.

Hoje a sociedade encara a luta contra a corrupção como uma das missões centrais do próprio Estado. Tanto que, pela primeira vez na história, a população admitiu que a corrupção é o maior problema da sociedade, superando, inclusive, os problemas relacionados à educação, saúde, violência e desemprego; pelo menos, de acordo com uma pesquisa realizada no final de

⁴⁹⁷ MACEDO, Fausto; BULLA, Beatriz. As cinco restrições que Teori impôs a Delcídio para revogar sua prisão. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/as-cinco-restricoes-que-teori-impos-a-delcidio-para-revogar-sua-prisao/>>. Acesso em: 20/02/2016.

⁴⁹⁸ FILGUEIRAS, Fernando. “Precisamos enfrentar o problema da impunidade”. Op. cit.

2015 pelo instituto Datafolha, constatou-se que, em 34% do eleitorado, há a percepção da corrupção como o grande mal nacional, seguido pelo problema da saúde (16%), do desemprego (10%), da educação e da violência (8% cada).⁴⁹⁹

Esta percepção da sociedade acerca do problema deve ser encarada de maneira positiva, pois significa que há um grande nível de preocupação com a ética pública. Por outro, é preciso entender que ainda é preciso superar a ambivalência que persiste na cultura política, como expressa Filgueiras, na medida em que a sociedade precisa atrelar, também, a corrupção ao mundo privado, pois é neste âmbito que surgem os casos de corrupção e que surge a tolerância geral à mesma.⁵⁰⁰

Assim, é preciso aprimorar, igualmente, tanto o controle jurídico, principal responsável pela impunidade que ainda persiste nos julgamentos da corrupção no Brasil, quanto o controle público não-estatal, exercido pela sociedade civil organizada. A participação dos cidadãos no combate à corrupção é uma das maiores necessidades do país. Envolve o próprio resgate do espírito da democracia no seio social, assim como o espírito coletivo do cidadão enquanto coparticipe na construção do Estado.⁵⁰¹ Neste sentido, Filgueiras expõe:

Desde o processo de democratização do Brasil, houve um avanço significativo da cultura política, o brasileiro tolera muito menos a corrupção. Mas ainda lidamos mal com o espaço público, existe uma cultura privatista e uma gestão pública despreparada para lidar com as políticas públicas, além de uma sensação de impunidade muito forte ligada às instituições. A sensação de que a corrupção não vai ser punida vira uma espécie de regra no serviço público.

Portanto, é preciso continuar no caminho do aperfeiçoamento das instituições, através de um trabalho sério e focado no fim da impunidade entre os políticos e agentes públicos corruptos. De maneira conexa, é preciso trabalhar no aprimoramento da gestão pública, tornando-a mais eficiente e capacitando os próprios agentes públicos para que estes possam exercer a função pública de maneira responsável, observando não apenas as a moralidade administrativa, mas a própria eficiência da ação estatal, na medida em que toda ação pública deve estar apta a alcançar o bem-comum.

⁴⁹⁹ MENDONÇA, Ricardo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como o maior problema do país, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29/11/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>. Acesso em 15/12/2015.

⁵⁰⁰ FILGUEIRAS, Fernando. É fundamental combater à impunidade. Op. cit.

⁵⁰¹ UFMG. Op. cit., p. 22.

4.4.6 A atuação combativa do Ministério Público e da Polícia Federal no combate à corrupção no Brasil

É de se aplaudir, neste contexto, a atuação do Ministério Público, que tem atuado no sentido de proteger o bem jurídico da moralidade e efetivar este direito no seio social. Na verdade, a atuação desta instituição só é possível em face da ação conjunta com a Polícia Federal, órgão que também tem grande importância na luta contra a corrupção. Juntas, as duas instituições têm alterado o panorama do combate à corrupção no Brasil.

Neste sentido, principalmente o Ministério Público tem assumido uma postura eminentemente política no combate à corrupção no Brasil, encabeçando diversas políticas públicas com o objetivo de educar a sociedade e melhorar o ambiente democrático.

Apenas a título de exemplo, cite-se o caso dos Núcleos de Combate à Corrupção nas Procuradorias da República e nas Procuradorias Regionais da República, grupos que têm como objetivo trabalhar a prevenção e repressão da corrupção, o que tem permitido uma melhoria real na quantidade e qualidade das ações promovidas pelo Ministério Público Federal (MPF) neste sentido. Para se ter uma ideia, atualmente encontram-se em andamento no MPF 26 mil investigações diretas sobre casos de corrupção, sendo que 1.229 ações de improbidade e 901 ações penais foram ajuizadas apenas em 2015.⁵⁰²

Uma ação muito importante do MPF foi a criação de uma plataforma *on line* com acesso público onde é possível visualizar todos os inquéritos civis, ações de improbidade, ações penais e demais ações de interesse da coletividade. A partir deste instrumento, a sociedade tem acesso direto às investigações em curso nos casos de corrupção em cada estado federado. Pode-se, inclusive, verificar o número destes processos e o andamento dos mesmos, o que se configura como um verdadeiro instrumento da política de publicidade da atuação do Estado.⁵⁰³

Outro exemplo que pode ser dado é a criação da campanha “10 medidas contra a corrupção”, que tem por objetivo avançar no aprimoramento da legislação anticorrupção através de um projeto de iniciativa popular que busca alterar profundamente o microsistema processual

⁵⁰² MPF. **100 casos de corrupção em 2015**. Disponível em: <<https://slate.adobe.com/cp/DgF4n/>>. Acesso em: 15/01/2016.

⁵⁰³ MPF. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/estatistica/>>. Acesso em: 15/01/2016. Cf. FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *In Revista Lua Nova*. São Paulo, SP, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/alem_da_transparencia_-_accountability_e_politica_da_publicidade.pdf>. Acesso em: 12/12/2016.

responsável pela punição da corrupção, diminuindo a impunidade e melhorando a qualidade da democracia.⁵⁰⁴

O fato é que as ações destes órgãos possuem um impacto positivo na sociedade, na medida em que diminuem a sensação de inação dos poderes públicos diante dos escândalos de corrupção. Desta forma, contribuem de forma visível para o combate à corrupção, aprimorando de forma reflexa o sistema de controle social, uma vez que suas ações colaboram para a recuperação da confiança dos cidadãos na democracia e no próprio Estado.

4.4.6.1 As propostas do Ministério Público para a melhoria do combate à corrupção no Brasil

Como dito linhas atrás, o Ministério Público tem protagonizado uma série de ações para combater à corrupção, como é o caso das “10 medidas contra a corrupção”. Assim, esta campanha tem como objetivo alterar a legislação pátria de combate à corrupção atual que tem permitido um alto grau de impunidade, lentidão e morosidade no julgamento dos processos. Além disto, prevê medidas a serem realizadas para melhorar a qualidade do serviço público. Entre as medidas propostas, estão⁵⁰⁵:

1. Investimento em prevenção

- a) Regras de *accountability*: a fim de tornar as ações mais céleres, propõe-se a publicação de estatísticas anuais sobre os julgamentos das ações relativas aos casos de corrupção no âmbito dos TRFs, TJs e nos próprios MPs;
- b) Teste de integridade: para preparar melhor os agentes públicos para a realidade do exercício da função pública, o Ministério Público propõe também a criação do “teste de integridade”, que consiste em uma avaliação periódica dos agentes, de forma aleatória ou dirigida, por meio de simulações em que será testada a sua conduta moral dos agentes;

⁵⁰⁴ MPF. **10 medidas contra a corrupção**. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas>>. Acesso em: 15/01/2016.

⁵⁰⁵ MPF. **Propostas legislativas**. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em 12/12/2015.

- c) Percentuais de publicidade: para educar os cidadãos acerca da moralidade administrativa, do combate à corrupção, propõe-se a fixação de um percentual mínimo de publicidade nas ações e programas do Poder Público;
 - d) Sigilo da fonte: prevê a regulamentação do sigilo da fonte em casos de denúncias relacionadas aos crimes de corrupção;
2. Criminalização do enriquecimento ilícito do agente público: prevê um “art. 312-A” no Código Penal, criminalizando a conduta do enriquecimento ilícito do agente público.
 3. Corrupção com pena maior e como crime hediondo segundo o valor: prevê a majoração das penas previstas para os crimes contra a Administração Pública no Código Penal, e elementos de majoração da pena a depender do valor desviado.
 4. Aperfeiçoamento do sistema recursal processual penal
 - a) Recurso manifestamente protelatório: O Ministério Público propõe o disciplinamento do trânsito em julgado dos recursos manifestamente protelatórios, evitando-se a postergação desnecessária das ações;
 - b) Pedido de Vistas: propõe também o disciplinamento dos pedidos de vista nos tribunais, evitando-se que membros dos mesmos ultrapassem determinados lapsos de tempo e posterguem ainda mais as ações;
 - c) Revisão dos recursos no Código de Processo Penal: objetiva melhorar a eficiência do processo judicial a partir da reformulação dos recursos existentes na atualidade;
 - d) Execução provisória da pena: com este Projeto de Lei, objetiva-se alterar o texto do art. 96 da Constituição Federal, incluindo-se um parágrafo único que irá prever a possibilidade de execução provisória da decisão penal condenatória, mesmo que ainda esteja na pendência o julgamento de recurso especial ou extraordinário;
 5. Maior eficiência da ação de improbidade administrativa
 - a) Agilização do trâmite da LIA: nesta medida, propõe-se o fim da notificação prévia, dentre outras medidas;
 - b) Varas especializadas: o Ministério Público propõe, aqui, a criação de varas especializadas para as causas relacionadas à corrupção, o que traria ainda mais agilidade às tramitações neste sentido.
 - c) Acordo de leniência: prevê a possibilidade de ser realizado acordo de leniência, no âmbito da LIA, com pessoas físicas ou jurídicas, facilitando-se a investigação dos casos de improbidade;
 6. Ajustes na prescrição penal contra a impunidade e a corrupção
 7. Ajustes nas nulidades penais contra a impunidade e a corrupção

8. Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do “caixa 2”
9. Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro do desviado
10. Medidas para recuperação do lucro derivado do crime.

Cada medida apresentada pelo Ministério Público será proposta por meio de um projeto de lei de iniciativa popular, medida que tem por objetivo estimular o cidadão a participar de maneira ativa no processo de mudança no atual quadro normativo. Tais medidas, de fato, possuem o condão de melhorar o sistema de persecução civil e criminal da corrupção. Por isto, a participação da sociedade neste processo é imprescindível, na medida é preciso uma mudança substancial no sistema de persecução civil e criminal para dar fim à impunidade e dar efetividade às medidas de combate à corrupção no país.

5 OS TRATADOS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO INCORPORADOS AO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Como ficou exposto no capítulo anterior, a moralidade administrativa é um direito fundamental. Enquanto tal, precisa de uma ampla proteção do ordenamento jurídico pátrio. Vários instrumentos foram criados, desta forma, para protegê-la através do combate dos diversos tipos de corrupção. Mas é preciso levar em consideração, também, que dentro do quadro geral de normas protetivas da moralidade, no ordenamento pátrio, encontram-se três tratados internacionais da mais alta importância, que foram devidamente incorporados ao quadro de normas anticorrupção por meio dos Decretos 4.410/2002,⁵⁰⁶ 3.678/2000⁵⁰⁷ e 5.687/2006,⁵⁰⁸ alterando de maneira permanente o panorama do combate a este problema no Brasil.

Reconhecendo-se que tais instrumentos jurídicos compõem o ordenamento jurídico brasileiro, este capítulo tem por objetivo analisar os mesmos, avaliando em que medida eles têm contribuído para o combate à corrupção no Brasil. Não se quer, com isto, ingressar em discussões que ultrapassam o objeto de estudo do presente trabalho, restrito ao âmbito interno, por isto as discussões que seguem se circunscrevem, tão somente, à compreensão dos instrumentos jurídicos introduzidos no ordenamento brasileiro, dos conceitos e normas que nascem a partir dos mesmos.

Assim, serão analisadas, de maneira sucinta, as principais normas e disposições trazidas por cada um destes tratados, bem como a influência que exercem no ordenamento jurídico pátrio, na melhoria das instituições e criações das leis.

⁵⁰⁶ BRASIL, **Decreto nº 4.410**, de 8 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

⁵⁰⁷ BRASIL, **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

⁵⁰⁸ BRASIL, **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

5.1 O combate à corrupção como objetivo central dos Estados na contemporaneidade

Os Estados contemporâneos, convencidos de que o combate à corrupção é essencial ao desenvolvimento econômico-social de todo o mundo,⁵⁰⁹ se unem em nível internacional para combater à corrupção. Estas ações foram influenciadas, em boa parte, pelas reformas estruturais da década de 1990, que passam a reconhecer na corrupção um verdadeiro entrave à efetivação da boa governança.

Para dar efetividade aos novos objetivos dos Estados, criam-se inúmeras organizações internacionais com o objetivo de atuar exclusivamente no combate à corrupção. Organizações como ONU passam a empreender esforços conjuntos no combate à corrupção ao lado dos países e das novas instituições.

Por isto, as Nações Unidas têm buscando a cooperação dos Estados pelo mundo, com o objetivo de resolver os problemas relativos à corrupção, que se tornaram prioridade para a organização. Neste sentido, foi criado o “Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime”, um órgão dentro das Nações Unidas que atua em várias frentes, para além do combate à corrupção, e foi editada a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, através da resolução 58/4 de 31/10/2003.⁵¹⁰

As Nações Unidas compreendem a complexidade da corrupção enquanto fenômeno político, social e econômico que afeta todos os países do mundo. Para o organismo, a corrupção vem causando enorme prejuízo às instituições democráticas, pois ela impede o desenvolvimento econômico dos países e gera instabilidade política. Além disso, admite que a corrupção distorce os procedimentos eleitorais, destrói as bases do Estado de Direito e deslegitima a burocracia estatal. Não é por outra razão que há um enorme desestímulo aos investimentos externos nos países dominados pela corrupção, pois as empresas deixam de criar e investir em países por causa dos “custos” que a corrupção causa.⁵¹¹

Por estes vários motivos, o combate à corrupção se tornou uma efetiva prioridade dos organismos internacionais no final do Século XX, entrando, definitivamente, na pauta das preocupações globais. De acordo com Baigun e Rivas, o combate internacional da corrupção

⁵⁰⁹ VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva do Direito Internacional sobre a Corrupção – Livro IV**. Brasília: Thesaurus, 2014. p. 39.

⁵¹⁰ Ibid., p. 34.

⁵¹¹ UNODC. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>>. Acesso em 12/05/2014.

se tornou ainda mais necessário com o crescimento da economia de mercado, com o aumento das relações comerciais entre os países e das comunicações globais, sintomas do processo de globalização. Especificamente por causa deste processo, novas formas de corrupção surgem e se expandem mais rapidamente, o que também motivou os países a se organizarem para combater esta chaga de forma mais organizada e efetiva.⁵¹² Foi justamente nesse período que surgiram diversas organizações internacionais voltadas exclusivamente para o combate da corrupção e para o seu acompanhamento nos países.

5.1.1 O compromisso assumido pelo Brasil na órbita internacional: a ratificação das Convenções Anticorrupção

Como visto, os Estados, comprometidos com o desenvolvimento social, passam a atuar ao lado das organizações internacionais na promoção de instrumentos jurídicos efetivos no combate à corrupção. Assim, editam-se as primeiras convenções sobre o combate à corrupção, que passa a ser planejado em nível regional e global, como é possível ver no quadro abaixo:

QUADRO 6: Convenções dos Sistemas Regional e Global de combate à corrupção			
Sistema	Organismo	Convenção	Ano de edição
Global	OCDE	Convenção sobre o combate da corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	1997
Global	ONU	Convenção das Nações Unidas contra a corrupção	2003
Interamericano	OEA	Convenção Interamericana contra a corrupção	1996
Europeu	COE	Convenção relativa à luta contra a corrupção envolvendo funcionários dos Estados membros da União Europeia; Convenção Penal sobre a corrupção; Protocolo adicional à Convenção Penal; Convenção Civil sobre a corrupção	1997 1999 2003 1999
Africano	OUA	Convenção da União Africana sobre a Prevenção e luta contra a corrupção	2003
Árabe	LEA	Convenção Árabe contra a corrupção	2010

Fonte: Adaptado de Sarmento, 2015
Nota: Dados trabalhados pela autora.

⁵¹² BAIGUN, David; RIVAS, Nicolás Garcia. Op. cit., p. 161.

Destas Convenções, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Todas elas foram devidamente incorporadas ao ordenamento jurídico através dos Decretos 4.410/2002, 3.678/2000 e 5.687/2006, fazendo, assim, parte do quadro normativo pátrio de combate à corrupção.⁵¹³

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC) surgiu do esforço conjunto dos países americanos na luta contra à corrupção. Foi protagonizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), assinada em Caracas, na Venezuela, em 1996, sendo ratificada por 34 dos 35 países que compõem o território das Américas. Trata-se de um tratado internacional regional que convida aos países americanos a criminalizar o suborno e realizar a cooperação de uns com os outros a fim de reprimir os atos de corrupção e conseguir recuperar os valores ilícitos que saíram dos cofres públicos desses países.⁵¹⁴

Diante da necessidade real de uma Convenção para regular o combate à corrupção em meio às transações comerciais, no final de 1997 o Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento (OCDE) decidiu implementar a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, diploma ratificado por 41 países em todo o mundo.⁵¹⁵ Esta Convenção surgiu

⁵¹³ Com relação à incorporação destas Convenções, existe enorme controvérsia doutrinária acerca de qual seria a forma de internacionalização das mesmas no ordenamento. Para a doutrina dominante, isso se daria através de um processo específico, distinguindo-se assim as normas provenientes do direito interno das normas de direito internacional, o que expressa a teoria dualista moderada. Ou seja, primeiro, há a negociação entre os Estados e organismos internacionais. Depois de concluída, ocorre a assinatura do tratado pelo Presidente da República. Em terceiro, ocorre a aprovação mediante decreto legislativo pelo Congresso Nacional. Em quarto, o tratado deverá ser ratificado pelo Presidente, e em seguida promulgado por meio de decreto presidencial. ARAUJO, Nadia; ANDREIUOLO, Inês da Matta. A internalização dos Tratados no Brasil e os Direitos Humanos. In ARAÚJO, Nádia; BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (Orgs.). **Os Direitos Humanos e o Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 73. Do lado oposto, tem-se a teoria monista, que parte do pressuposto de que o direito é um todo unívoco formado pelo direito interno e pelo direito internacional, sendo que a validade do primeiro estaria vinculada ao âmbito internacional. No monismo extremado ou radical, o tratado possui prevalência sobre as demais normas jurídicas dos Estados, enquanto em sua aceção moderada, o tratado recebe o mesmo tratamento jurídico dado às leis ordinárias. BINENBOJM, Gustavo. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, RJ, v. 3, n. 9, p. 180-195, 2000. p. 182. Mas como escapa ao objeto deste trabalho analisar estas questões, da mais alta complexidade, parte-se da análise das três convenções a partir do posicionamento dominante, ou seja, de que depois de ratificados, tais tratados se transformam em normas do direito interno, ainda que possam surtir efeitos na órbita internacional.

⁵¹⁴ ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. *Combating corruption in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2000. p. 3. BERGSTEN, Fred C. "Foreword". In: ELLIOTT, Kimberly Ann. *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics, 1997. p. vii.

⁵¹⁵ PIETH apud ELLIOTT, Kimberly Ann. Op. cit., p. 120. OCDE. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Ratification Status as of 8 April 2014*. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus_May2014.pdf>. Acesso em: 14/05/2014.

para dar continuidade ao trabalho iniciado pela OEA e realizar um amplo combate à corrupção em nível mundial, uma vez que os regramentos da Convenção Interamericana se aplicavam somente ao território americano.

Por fim, no ano de 2003 representações de mais de 120 nações se reuniram em Mérida, no México, para deliberar sobre a corrupção e estabelecer instrumentos normativos que ampliassem a efetividade do combate. Por isso, as Nações Unidas editaram o mais importante diploma normativo acerca do combate internacional da corrupção: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o primeiro diploma universal neste sentido, assinado até hoje por 140 países e contando com o apoio de inúmeras organizações internacionais públicas e privadas.⁵¹⁶

Como os três tratados foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, serão analisados a seguir, uma vez que fazem parte do sistema protetivo da moralidade administrativa, contribuindo para o aperfeiçoamento do combate à corrupção no Brasil.

5.2. A Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA

A OEA é uma organização internacional regional que foi instituída em 1948, com o objetivo de desenvolver a paz e justiça, promover a solidariedade e a defesa da soberania, a integridade territorial e independência dos Estados americanos (art. 1º da Carta da OEA). Atualmente a OEA é composta por 35 países membros. São seus propósitos essenciais a garantia da paz e segurança continentais, a promoção e consolidação da democracia, a prevenção das dificuldades e solução pacífica dos conflitos entre os membros, a organização de uma “ação solidária” para os casos de agressão, a solução de problemas jurídico-econômicos dos países, a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural da região, a erradicação da pobreza crítica, dentre outros (art. 2º da Carta da OEA).⁵¹⁷

⁵¹⁶ COIMBRA, Janaina de Almeida. **Convenção da ONU e a efetividade da repressão penal contra a corrupção**. (Monografia). Presidente Prudente: Faculdade de Direito Presidente Prudente, 2011. p. 30. UNODC. *United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>. Acesso em: 14/05/2014. ARGANDOÑA, Antonio. *The United Nations Convention Against Corruption And Its Impact On International Companies*. Disponível em: <www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656-E.pdf>. Acesso em 12/05/2014.

⁵¹⁷ A OEA é formada pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República

A corrupção é considerada uma das questões prioritárias do organismo, que assumiu a postura, nas últimas décadas, de fortalecer a luta contra todas as formas de corrupção e comportamento antiético, fortalecendo a transparência, integridade, responsabilidade e eficiência nos setores públicos e privados. Assim, vem promovendo uma série de ações neste sentido. Antes mesmo de editar a Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC), em 1996, e o Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação (MESICIC), que foi instituído em 2002, a OEA havia editado uma série de convenções para criminalizar a macrocorrupção. É o caso da Convenção Interamericana sobre assistência mútua em matéria penal, de 1992⁵¹⁸ e seu protocolo facultativo adicional; a Convenção Interamericana sobre o cumprimento de sentenças penais no exterior,⁵¹⁹ de 1993; e a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias, de 1975⁵²⁰ e seu protocolo adicional.⁵²¹

Outro compromisso adotado pela organização, neste sentido, é sua atuação em prol do fortalecimento da democracia nos países americanos. A partir do ideal de que os Estados precisam melhorar suas democracias para combater de maneira mais efetiva a corrupção, a organização tem estimulado o pluralismo político, com a capacitação de mulheres, jovens, indígenas, membros de grupos étnicos e segmentos marginalizados da população para a política e para o exercício de funções públicas através de um conjunto de políticas de estímulo nos países americanos.⁵²²

Dominicana, Uruguai e Venezuela (membros originais) e Barbados, Trinidad e Tobago, Jamaica, Grenada, Suriname, Dominica, Santa Lúcia, Antígua e Barbuda, São Vicente e Granadinas, Bahamas, St. Kitts e Nevis, Canadá, Belize, Guiana (membros posteriores). OEA. **Estados Membros**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp>. Acesso em: 12/03/2015. MAZZUOLI; Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 653. Cf. ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 680.

⁵¹⁸ BRASIL, **Decreto nº 6.340**, de 3 de janeiro de 2008, que promulga a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, assinada em Nassau, em 23 de maio de 1992, e seu Protocolo Facultativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6340.ht>. Acesso em: 12/12/2014.

⁵¹⁹ BRASIL, **Decreto nº 5.919**, de 3 de outubro de 2006, que promulga a Convenção Interamericana sobre o cumprimento de sentenças penais no exterior, concluída em Manágua, em 9 de junho de 1993, com reserva à primeira parte do parágrafo 2º do Artigo VII, relativa à redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo da pena. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5919.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

⁵²⁰ BRASIL, **Decreto nº 1.899**, de 9 de maio de 1996, que promulga a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1899.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

⁵²¹ OAS. **Portal Anticorrupção das Américas**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/Combate.htm>>. Acesso em 21/02/2015.

⁵²² OAS. **Democracy: Corruption**. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/sisca/dem_corr.html>. Acesso em: 12/01/2015.

A partir destes ideais, foi editada a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, que busca reforçar o sistema governativo em toda a região, através do reconhecimento da corrupção como um fenômeno nocivo ao desenvolvimento das instituições públicas, ao bem-estar social, à moralidade pública, à justiça distributiva e à democracia. Especificamente quanto ao sistema democrático, a Convenção reconhece em seu texto que não há como subsistir um Estado democrático sem a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da Administração Pública, o que só pode ser conseguido por meio ao combate incessante de toda e qualquer forma de corrupção. Não é por outro motivo que o combate à corrupção tomou proporções tão grandes, pois só a partir de uma ação real e efetiva é possível alcançar um patamar de sociabilidade adequado à promoção da justiça e da diminuição das desigualdades sociais e econômicas.

No preâmbulo, a corrupção é entendida como um instrumento utilizado pelo crime organizado para alcançar fins que contrariam os objetivos da ordem pública. No artigo VI, a corrupção é conceituada como:

- a) A solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- b) A oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;
- c) A realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;
- d) O aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e
- e) A participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

De acordo com o texto do diploma, o suborno é conceituado como qualquer ato que tenha por objetivo o oferecimento ou outorga de valor pecuniário ou outros benefícios, tais como dádivas, favores, promessas de bens e vantagens materiais, a fim de obter a realização de uma ação, omissão ou qualquer tipo de ato que esteja relacionado com uma transação de natureza econômica ou social. Para que se concretize esse tipo de crime, é preciso que haja um

funcionário público envolvido com um terceiro, que podem ser cidadãos, pessoas que moram no país ou mesmo empresas com domicílio no Estado (art. VIII).

Além disso, no artigo 1º da Convenção, são dados os conceitos de função pública (“toda atividade, temporária ou permanente, remunerada ou honorária realizada por uma pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado ou de sua; entidades, em qualquer de seus níveis hierárquicos”), funcionário público (“qualquer funcionário ou empregado de um Estado ou de suas entidades, inclusive os que tenham sido selecionados, nomeados ou eleitos para desempenhar atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos”) e dos “bens” negociados nos atos de suborno (“os ativos de qualquer tipo, quer sejam móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos e instrumentos legais que comprovem ou pretendam comprovar a propriedade ou outros direitos sobre estes ativos, ou que se refiram; propriedade ou outros direitos”).

Em seu artigo 3º, a Convenção estabelece que os Estados Partes devem encontrar um meio de dar aplicabilidade às medidas previstas em seu texto. Os signatários dessa Convenção se comprometem a criar normas de conduta para o adequado desempenho das funções públicas, a fim de prevenir os conflitos de interesses, promover a guarda dos recursos públicos. O mais interessante é que, de acordo com este item, os Estados-Partes devem criar sistemas de comunicação dentro da Administração Pública para que os funcionários públicos possam informar mais facilmente os atos de corrupção, comunicando às autoridades competentes (art. 3º, item 1).

Como instrumentos para tornar efetivo o cumprimento das disposições propostas, a Convenção propõe aos signatários uma série de medidas, a saber: a) a educação dos funcionários e órgãos públicos, por meio de instruções específicas, sobre as normas éticas que regem a atividade e as normas de responsabilidade (art. 3º, item 3); b) sistemas de declaração das receitas dos funcionários públicos (art. 3º, item 4); c) um sistema de recrutamento dos funcionários públicos e dos bens públicos capaz de assegurar não só a eficiência, mas a transparência e a equidade na Administração pública (art. 3º, item 5); d) um sistema de arrecadação e controle das rendas do Estado que possa impedir as práticas de corrupção (art. 3º, item 6); e) leis que proíbam qualquer benefício ou tratamento tributário favorável, em relação aos valores advindos da corrupção, àqueles indivíduos ou empresas que praticaram tais atos (art. 3º, item 7); f) sistemas de proteção aos testemunhos de funcionários públicos e cidadãos que denunciam de boa-fé os atos de corrupção, o que implica na proteção da identidade desses indivíduos (art. 3º, item 8); g) órgãos superiores para prevenir, detectar e punir práticas

de corrupção (art. 3º, item 9); h) medidas contra o suborno dos agentes públicos nacionais e estrangeiros, tais como a exigência de registros detalhados das relações comerciais ou de controles contábeis internos (art. 3º, item 10); i) mecanismos de estímulo da sociedade civil na prevenção à corrupção (art. 3º, item 11) e j) estudo de medidas ainda não adotadas para prevenir a corrupção, levando em conta a equidade da remuneração dos agentes públicos e a probidade administrativa (art. 3º, item 12).

Ainda de acordo com a Convenção, cabe ao Estados-partes adotarem medidas para estabelecer a jurisdição sobre o crime de suborno dos agentes públicos ou indivíduo que resida no território em questão (art. V, itens 1, 2, 3 e 4). Os Estados que ainda não adotaram as medidas propostas na Convenção devem fazer o necessário para tipificar os delitos do art. VI outrora citados, a fim de facilitar os propósitos da mesma (art. VII).

Para reprimir de modo eficaz a corrupção nos países, cabe aos Estados-partes realizarem o acompanhamento do patrimônio dos agentes públicos, tipificando como delito qualquer enriquecimento ilícito por parte dos mesmos (art. IX).

É importante destacar ainda que a Convenção impõe aos Estados-partes o desenvolvimento progressivo de uma série de ações tipificadoras de condutas consideradas corruptas nos termos da mesma, a exemplo do aproveitamento indevido do cargo ou função pública (art. XI, item 1, alínea a), do aproveitamento indevido dos bens públicos por empresas privadas e instituições (art. XI, item 1, alínea a), c) da ação ou omissão de agente público que procure a adoção de uma decisão do qual obtenha benefício ilícito para si ou para outrem, entre outras ações.

Por fim, os Estados se comprometem a prestar assistência recíproca uns aos outros para investigar ou processar os atos de corrupção (art. XIV, 1 e 2); para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens provenientes dos atos de corrupção (art. XV, 1 e 2); para permitir a quebra de sigilo bancário no caso de investigação de ato de corrupção (art. XVI, 1).

Neste sentido, acompanhe-se o quadro que segue, que resume as principais disposições desta convenção:

QUADRO 7: Principais disposições do Decreto 4.410/2002 – CICC	
Principais objetivos	Reforçar o combate à corrupção nas Américas, protegendo: a) as instituições públicas b) o bem-estar social c) a moralidade administrativa d) a justiça distributiva e) a democracia
Tipificação de condutas	a) corrupção b) suborno c) enriquecimento ilícito d) aproveitamento indevido do cargo ou função pública e) aproveitamento indevido por empresas privadas e por instituições
Ações a serem realizadas pelo Estado	Realização de cursos para funcionários e órgãos públicos sobre normas éticas de conduta
Sistemas de prevenção à corrupção	a) sistema para declaração das receitas dos funcionários públicos; b) sistema de seleção dos funcionários transparente e justo; c) sistema de arrecadação e controle de rendas do Estado público; d) sistema de proteção à testemunha de ato de corrupção
Criação de leis	Extinção dos tratamentos tributáveis favoráveis em relação aos fundos desviados
Criação de órgãos	Criação de órgão superior para prevenir, detectar e punir práticas de corrupção
Medidas de controle social	Estímulo à sociedade civil para prevenir a corrupção
Atos de cooperação entre os Estados	a) Assistência recíproca para investigar e processar atos de corrupção; b) Assistência recíproca para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens provenientes dos atos de corrupção; c) Assistência recíproca para permitir a quebra de sigilo bancário no caso de investigação de ato de corrupção.

Fonte: elaboração da própria autora.

A efetividade da Convenção na América Latina foi avaliada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o resultado foi muito positivo: ocorreu a diminuição dos casos de suborno transnacional ao longo dos quase vinte anos de implementação do tratado,⁵²³ o que

⁵²³ ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. Op. cit., p. 3.

denota que este instrumento jurídico obteve o reconhecimento social e os indivíduos e empresas passaram a observar seus regramentos.

É interessante observar que a efetividade da Convenção está intrinsecamente ligada a uma série de ações de organismos internacionais. Em junho de 1996 o Banco Mundial revisou completamente as diretrizes para concessão de empréstimos internacionais com o objetivo de evitar a corrupção em contratos com os países americanos. O Banco Mundial passou a condenar publicamente todo ato de corrupção nos Estados e a dar prioridade a políticas anticorrupção,⁵²⁴ o que fez com que os países observassem as normas insculpidas na Convenção.

Um outro bom exemplo da efetividade do diploma de combate à corrupção pode ser observado aqui na América Latina. Para conceder um empréstimo à Argentina o Fundo Monetário internacional exigiu que o país realizasse uma reforma judicial com o objetivo de diminuir os elevados índices de corrupção no país.⁵²⁵ Ações como essa ajudaram o país a reduzir as taxas de corrupção na forma de suborno transnacional naquele Estado.

É possível afirmar, dessa forma, que a Convenção Americana contra a Corrupção possui um certo grau de efetividade (diga-se, ainda pequeno), uma vez que vários países passaram a cumprir suas diretrizes (mais em face da grande pressão dos organismos internacionais do que pela Convenção em si). De acordo com Elliot, foram implementadas várias ações pelas Administrações Públicas dos Estados Parte. Houve o fortalecimento da polícia judiciária, o incentivo da ação cidadã consciente, o corte de departamentos desnecessários, etc.⁵²⁶

Se, de um lado, é possível afirmar que a Convenção possui efetividade no geral (ainda que pequena), por outro é preciso reconhecer também que existem grandes obstáculos para fazer com que seja totalmente respeitada pelo meio social. É preciso reconhecer que os países não cumpriram todas as diretrizes impostas pela Convenção, ou o fazem muito lentamente, como é o caso específico do Brasil, infelizmente. Sobre o assunto, há um estudo muito interessante sobre a conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana contra à Corrupção.⁵²⁷

⁵²⁴ ELLIOTT, Kimberly Ann. *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics, 1997. p. 2.

⁵²⁵ ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. Op. cit., p. 3.

⁵²⁶ ELLIOTT, Kimberly Ann. Op. cit., p. 2.

⁵²⁷ Este estudo foi realizado pela ONG Transparência Brasil, pelo Ministério Público Federal, pelo Conselho de Ética da Presidência da República, pela Escola Nacional de Administração Pública, pela Escola Superior de Administração Fazendária, entre outros importantes órgãos da Administração Pública Federal. Cf. TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Estudo de conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/OEA_Brasil.pdf>. Acesso em: 23/08/2014.

O resultado deste estudo foi revelador. De um lado, uma parte da legislação brasileira é compatível com o texto da Convenção, como no caso do seu artigo III, que prevê que os Estados-partes devem possuir normas que assegurem o uso adequado dos recursos públicos pelos agentes da Administração. Editou-se, neste sentido, o Código de Ética do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.171/1994), a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), etc.⁵²⁸

De outro, há uma parte da legislação e do ambiente brasileiros que não são compatíveis totalmente com as disposições da Convenção, como no caso do conceito de “função pública”. Apesar de não existir a definição legal para a expressão, no ordenamento temos a conceituação de “autoridade pública” (Lei nº 4.898, art. 8º). É o caso também dos sistemas de proteção aos funcionários e cidadãos que denunciarem de boa-fé os atos de corrupção (artigo III, parágrafo 8 da Convenção). No caso do Brasil, admite-se apenas em alguns órgãos a denúncia anônima que contenha fortes indícios da ocorrência do fato. A Lei nº 9.807/1999 estabelece de maneira geral normas de proteção às testemunhas, mas não especificamente para denúncias de corrupção (para as quais seria imprescindível um sistema mais específico).⁵²⁹

Mas, neste sentido, já existem projetos de lei que almejam alterar este quadro. Como mencionado no capítulo anterior, atualmente o Ministério Público está realizando uma campanha pública para levar à votação no Congresso Nacional, por meio de iniciativa popular, 10 medidas que melhorariam substancialmente o combate à corrupção. Dentre as tais, várias coincidiriam com as normas e recomendações previstas na CICC, o que viria dar concretude aos seus preceitos.

Há, por fim, uma parte da legislação e do ambiente brasileiros que de nenhum modo se compatibiliza com a Convenção. É o caso, por exemplo, da implementação dos sistemas de arrecadação e controle da renda do Estado com o fim de impedir os atos de corrupção (art. III, parágrafo 6º da Convenção).

No Brasil nós temos o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFE), que acompanha a aplicação das rendas da União em um sistema *on line*. No entanto, não foi disponibilizado o amplo acesso da sociedade ao Sistema, que fica restrito a pouquíssimos órgãos da Administração. Por isso, o acesso ao mesmo é bastante limitado e os dados lá contidos são pouco inteligíveis, não passam por técnicas contábeis ou por uma organização orçamentária,

⁵²⁸ Ibid.

⁵²⁹ Ibid.

que permite afirmar que no Brasil não há um sistema de acompanhamento real.⁵³⁰ Em outras palavras, apesar do país ser signatário destas Convenções, pouco avançará no combate à corrupção caso não implemente as estruturas de base essenciais à efetivação deste combate.

Desta forma, a Convenção Interamericana, no Brasil, possui eficácia normativa limitada, pois nem todos os dispositivos contidos no diploma estão em conformidade com a legislação brasileira, e vários dispositivos da Convenção ainda não foram tipificados no ordenamento. Há uma parte da Convenção que não teve os seus efeitos no ordenamento jurídico definidos.⁵³¹

Mesmo diante da ratificação deste diploma, o pagamento de propina a funcionários públicos continua a ser um problema muito sério no país, e tem aumentado a cada ano. Em pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais e pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes em 2014, foi perguntado a servidores públicos de todos os Estados do Brasil se a cobrança de propina é sentida nos órgãos em que trabalham, e 34,8% dos entrevistados responderam que é uma prática frequente ou muito frequente, enquanto 65,1% dos entrevistados responderam que era pouco frequente ou nada frequente.⁵³²

Com estes dados, comprova-se que a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção ainda precisa melhorar bastante em termos de efetividade social, pois suas disposições não têm sido cumpridas na íntegra por funcionários públicos. Isto significa que há um longo caminho a ser trilhado antes que este diploma normativo passe a ser respeitado de fato no nosso país.

5.3 A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE

A OCDE surgiu oficialmente em 1960, sendo composta dos países da então Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE) mais EUA e Canadá. O nascimento da OCDE

⁵³⁰ É importante frisar neste sentido que foi criada o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção por meio do Decreto nº 4.923/2003, com a participação de diversos órgãos públicos. No entanto, o Conselho em pouco ou nada evoluiu na implementação dos termos da Convenção Interamericana Contra a Corrupção e no próprio combate a corrupção. CGU. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>>. Acesso em: 20/08/2015. TRANSPARÊNCIA BRASIL. Op. cit.

⁵³¹ CGU. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Op. cit. MELLO, Marcos Bernardes de. **Plano da Existência**. Op. cit., p. 152.

⁵³² UFMG. Op. cit.

ocorreu no contexto do Plano Marshall, que buscava levar ajuda financeira dos EUA aos países europeus depois da 2ª Guerra Mundial e derrubar as barreiras econômicas que foram erguidas na década de 1930 – na “Grande Depressão”. Assim, a OCDE foi criada com um objetivo eminentemente econômico, para auxiliar os países na retomada do crescimento e para estimular o aumento do consumo na Europa. Trata-se de uma organização que buscava, essencialmente, restaurar a economia e “liberalizar” as transações comerciais,⁵³³ em propósitos intimamente interligados aos do Banco Mundial e do FMI.

Atualmente a OCDE é composta por 34 países membros e desenvolve ações em diversas áreas da economia e política. O Brasil não é um membro da OCDE, mas participa da organização na condição de *key partner* (parceiro), com participação em algumas reuniões.⁵³⁴

Dentre as diversas ações desenvolvidas pela OCDE, destaca-se sua ação no combate à corrupção, que tem início ao lado de inúmeros esforços em todo o mundo no mesmo sentido, na década de 1990. A organização foi responsável por implementar a primeira convenção global de combate à corrupção – a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em 1997 – dando início a uma campanha maciça de combate à corrupção nas transações comerciais internacionais.

Para a organização, a maior parte dos casos de corrupção nas transações internacionais ocorrem devido a distorções entre a iniciativa privada e o governo, que levam os funcionários públicos estrangeiros a praticar o suborno ao lado das empresas transnacionais, sendo, portanto, necessário estimular, em âmbito internacional, uma “cultura de integridade” nos negócios e no governo para combater mais eficazmente a corrupção.⁵³⁵

No caso da América Latina, a organização desenvolveu uma série de ações que objetivam diminuir as distorções que dão origem aos casos de corrupção. Assim, em 2007 foi

⁵³³ PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2000. p. 13.

⁵³⁴ São membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Suécia, Suíça, Turquia, Eslovênia, Israel, Chile e Estônia. São parceiros (*Key Partners*) o Brasil, a Índia, a Indonésia, a China e a África do Sul. OECD. **Members and partners**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 12/02/2015. MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE e as implicações do princípio da transparência**. Porto: Universidade do Porto, 2011. Disponível em: <<http://www.cije.up.pt/download-file/1020>>. Acesso em: 21/12/2014.

⁵³⁵ OECD. **OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of Crime of Bribery of Foreign Public Officials**. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>. Acesso em: 12/03/2015. OECD. **Creating cultures of integrity**. Disponível em: <<http://oecdinsights.org/2015/08/10/creating-cultures-of-integrity/>>. Acesso em: 12/03/2015.

firmada uma parceria com a OEA para estabelecer um quadro de cooperação para o combate à corrupção, com três objetivos primordiais: modernizar o Estado, prevenir e reprimir os atos de corrupção, além de promover a aplicação das convenções editadas pelas duas organizações e pelas Nações Unidas. Brasil, Chile, Colômbia e México têm intermediado as relações entre a OCDE e os demais países para implementar os objetivos da organização em termos de combate à corrupção.⁵³⁶

A atuação da OCDE no combate à corrupção envolve inúmeras outras organizações internacionais, uma série de Estados, organismos e instituições locais, como ministérios e agências reguladoras; além de uma série de organizações não-governamentais (ONGs) em toda América Latina. Especificamente no caso do Brasil, a OCDE tem atuado ao lado da Controladoria Geral da União (CGU) para acompanhar a implementação da convenção, o que tem gerado alguns frutos positivos, como se verá mais à frente⁵³⁷.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais foi uma das maiores contribuições da OCDE neste sentido. O preâmbulo da Convenção afirma que a corrupção é um fenômeno recorrente em transações internacionais de comércio e investimento. Os Estados, preocupados com o seu desenvolvimento econômico e com a boa governança, devem lutar juntos para acabar com a corrupção e restituir as condições internacionais de competitividade nas transações comerciais. Por isso que a responsabilidade sobre a repressão dos atos de corrupção pertence a todos os Estados, que possuem o dever de elaborar e aplicar medidas que detenham, previnam e combatam a corrupção dos agentes públicos que trabalham nas transações internacionais, por meio da criminalização dos atos de corrupção (art. 1, parágrafos 1 e 2). O delito de corrupção dos funcionários públicos estrangeiros é descrito no primeiro artigo da convenção, como é de se conferir:

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é **delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse**

⁵³⁶ OECD. *OECD-Latin America anti-corruption programme*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm>>. Acesso em: 12/03/2015.

⁵³⁷ Ibid.. Cf. ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a melhoria das políticas públicas no Brasil. **XXIII Encontro Nacional do Conpedi**. 2014, Florianópolis. Anais. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=612d1d91c87e0a19>>. Acesso em: 12/04/2015.

funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que **a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.**

3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como "corrupção de funcionário público estrangeiro" (Grifos meus).

A Convenção delimita o conceito de “funcionário público estrangeiro”, que será qualquer pessoa que ocupe um cargo em qualquer dos três poderes em país estrangeiro, independente da forma de ingresso na função (art. 1, parágrafo 4, “a”). Conceitua como país estrangeiro todos os níveis e subdivisões do governo (art. 1, parágrafo 4, “b”), e como ação ou omissão do funcionário no desempenho de suas funções o uso de cargo por meio do funcionário público estrangeiro (art. 1, parágrafo 4, “c”), e essa ação ou omissão dará origem ao ato de corrupção. Além disso, ela estabelece que os Estados-partes devem tomar medidas para responsabilizar as pessoas jurídicas pelos atos de corrupção dos funcionários públicos estrangeiros (art. 2).

Com relação às sanções, a Convenção estabelece que o Estado deve dispor de penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, e a pena deve ser semelhante àquela aplicada aos crimes de corrupção previstos no ordenamento pátrio dos signatários. Os Estados devem garantir que, no caso de não existirem penas criminais para as pessoas jurídicas, elas devem ser efetivamente responsabilizadas por meio de penas não-criminais. É de se destacar que a Convenção impõe que os valores provenientes do suborno e do ato de corrupção devem ser retidos e confiscados. Por fim, os Estados devem sancionar os funcionários públicos estrangeiros na esfera civil e administrativa (art. 3).

Este diploma transnacional acaba por empreender esforços de diversas instituições internacionais e dos Estados para reprimir a corrupção e erradicar a prática de suborno das transações comerciais internacionais, avançando, assim, no melhoramento das instituições democráticas. Durante todo o seu texto reconhece que os avanços nesta área implicam, necessariamente, em esforços conjuntos das nações em âmbito nacional e internacional, na cooperação, monitoramento e acompanhamento das ações das nações neste sentido. Por isso, adota a equivalência entre as medidas adotadas pelos Estados, o que significa que a ratificação

deve ocorrer sem a derrogação de nenhum dos pontos da Convenção, pois assim se mantém inalterada a equivalência de obrigações entre os Estados.

Com relação à efetividade da Convenção, a OCDE afirma que até o final de 2012 foram sancionados 221 indivíduos e 90 pessoas jurídicas pela prática de suborno, além do que estavam em curso 320 investigações. É possível afirmar, desta forma, que os países estão fortemente comprometidos em dar efetividade ao texto da Convenção, uma vez que vários deles têm realizado avaliações periódicas trimestrais.⁵³⁸

Por outro lado, existem problemas com relação ao texto da Convenção. Não foram estabelecidas normas concretas de aplicação comum aos países signatários, o que significa dizer que um país poderá aplicar penas mais ou menos severas que o outro sobre o mesmo delito de corrupção.⁵³⁹

No Brasil, essa Convenção foi promulgada por meio do Decreto nº 3.768/2000, mesmo o país não fazendo parte da OCDE (art. 13 da Convenção). De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), a implementação da Convenção no Brasil passou por duas fases. Na primeira foram levantadas as legislações dos Estados-partes para verificar se estão de acordo com os termos da Convenção, donde se levantaram uma lista de recomendações. Na segunda fase – e a atual – tem se realizado o monitoramento da aplicação das normas sobre funcionários públicos estrangeiros.⁵⁴⁰

A CGU afirma que a legislação brasileira se encontra, em grande parte, em conformidade com o texto da Convenção, o que significa que ela possuiria eficácia normativa no nosso país. Existiam algumas lacunas normativas no ordenamento jurídico, que não regulava no Código Penal os crimes praticados por funcionários públicos estrangeiros contra a Administração Pública. Com a edição da Lei 10.467/2002, foi inserido no Código Penal os “crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, tipificando penalmente a corrupção da forma prevista na Convenção, além de tipificar o tráfico de

⁵³⁸ OCDE. *Working Group on Bribery: 2012 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/monitoring-of-the-oecd-convention-on-combating-bribery-of-foreign-public-officials-in-international-business-transactions/>>. Acesso em: 14/05/2014. CARLBERG, Christopher K. **A truly level playing field for international business: improving the oecd convention on combating bribery using clear standards**. Disponível em: <http://www.bc.edu/content/dam/files/schools/law/lawreviews/journals/bcicl/26_1/04_FMS.htm>. Acesso em: 24/04/2014.

⁵³⁹ Ibid.

⁵⁴⁰ CGU. **Convenção da OCDE**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a_seain/cartilha_OCDE.pdf>. Acesso em: 14/05/2014.

influências nas transações comerciais internacionais, incluindo as duas espécies entre os crimes que antecedem à lavagem de dinheiro.⁵⁴¹

Desta forma, verifica-se que houveram avanços significativos dentro da legislação nacional com a ratificação deste diploma normativo, que contribuiu bastante para a evolução do combate à corrupção dentro do Brasil. Mesmo assim, é preciso destacar que a total implementação dos termos da Convenção exige um constante esforço do governo brasileiro em tomar todas as medidas necessárias para reprimir os ilícitos de corrupção cometidos dentro da Administração Pública, o que nem sempre é visto na realidade.

A cooperação do Brasil com outros países ainda é insuficiente, como destacam Ozorio *et al*: “por exemplo, o pedido de autoridade brasileira para receber, em processo sob sua condução, testemunha localizada no estrangeiro só se mostra exequível se enviado com antecedência mínima de 240 dias”.⁵⁴² Os autores comentam ainda que este tipo do problema não é exclusivo do país, pois convenções que tratam de cooperação jurídica internacional se caracterizam, via de regra, como *soft law*,⁵⁴³ o que significa dizer que tais diplomas preveem de forma bastante genérica sanções específicas para o caso de não cooperação entre os países. A eficácia do diploma tem sido minorada em face desse problema, e precisa ser pensada pelo Estado brasileiro.⁵⁴⁴

5.3.1 O combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro

De maneira conexas, a OCDE tem trabalhado no combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro. Este tipo de criminalidade possui uma relação direta com a corrupção, motivo que torna sua investigação e combate tão importantes quanto o próprio combate à corrupção. A seguir, analisar-se-á de maneira breve a atuação da OCDE nesta esfera.

⁵⁴¹ Ibid.

⁵⁴² OZORIO, Celina; KRAMER, Cynthia; MIRANDA, Silvia Julia Bueno de. **Cooperação Internacional de autoridades em investigações de corrupção.** Disponível em: <[http://lob-svmfa.com.br/arquivos/site/publicacoes/files/\(...\)](http://lob-svmfa.com.br/arquivos/site/publicacoes/files/(...))>. Acesso em: 05/02/2015.

⁵⁴³ São disposições mais genéricas das sanções a serem aplicadas nos casos em que uma Convenção prevê a cooperação mútua.

⁵⁴⁴ Ibid.

Com a globalização econômica e financeira, estima-se que houve um grande aumento da lavagem de dinheiro em todo o mundo, já que a remessa de fluxos ilícitos de capitais passa a ser realizada de maneira simplificada. Atualmente existem inúmeros mecanismos que servem ao propósito de mover capitais através dos países em um curtíssimo espaço de tempo, o que acaba favorecendo as remessas ilícitas provenientes de todo tipo de ação ilegal no seio social, como o tráfico de drogas, a evasão fiscal e a corrupção.⁵⁴⁵ Nas palavras de Speck,

Um fator citado como responsável pelo crescimento da corrupção nos dias atuais são os fluxos de mercadorias, serviços e de capital mais intensos no mundo globalizado. Uma das razões é que organizações criminosas conseguiram expandir os seus negócios com grande velocidade para a área internacional enquanto os órgãos policiais e judiciais, em grande parte, ainda estão presos aos limites do Estado nacional. Esta vantagem do crime internacional organizado diminui lentamente na medida que são estabelecidos acordos de cooperação internacional entre os órgãos fiscalizadores e investigativos. Impulsos importantes partiram da OEA e da OCDE.⁵⁴⁶

Uma das maiores preocupações da OCDE é o combate aos paraísos fiscais e à lavagem de dinheiro, tendo o organismo realizado diversas ações neste sentido e publicado uma série de relatórios entre 1998 e 2014. Durante o fórum mundial sobre a fiscalidade, em 2002, a OCDE propôs um modelo de acordo sobre a troca de informações no âmbito fiscal, para facilitar a identificação dos crimes relacionados à lavagem de dinheiro.⁵⁴⁷

Os paraísos fiscais são uma grande ameaça à efetividade do combate à corrupção e à recuperação do dinheiro público. Podem ser conceituados como “estados nacionais ou regiões autônomas onde a lei facilita a aplicação de capitais estrangeiros, oferecendo uma espécie de *dumping* fiscal, com alíquotas de tributação muito baixas ou nulas”,⁵⁴⁸ e eles se configuram

⁵⁴⁵ MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE**. Op. cit., p. 9.

⁵⁴⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. **Revista Debates: A Democracia como Projeto para o Século XXI**. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, SP, n.17, p. 39-58. p. 44.

⁵⁴⁷ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 59.

⁵⁴⁸ MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE**. Op. cit., p. 10. Cf. ANSELMO, Márcio Adriano. A OCDE e os novos paradigmas no combate aos paraísos fiscais. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, SP, v. 18, p. 156-185, janeiro/fevereiro 2010. p. 161. XAVIER, Alberto. **Direito Tributário internacional do Brasil – Tributação das operações internacionais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 281.

como locais padrões para onde são enviados os valores provenientes de fraudes, subornos, sonegação fiscal, propina, tráfico de drogas, dentre outros.⁵⁴⁹

Há uma enorme facilidade em aplicar os recursos de origem desconhecida nos paraísos fiscais, uma vez que são protegidas as identidades dos proprietários do dinheiro, que permanecem em total sigilo. Uma das características destes espaços são as “facilidades na atribuição de licenças para a abertura de empresas, além de os impostos serem baixos ou inexistentes, geralmente avessos à aplicação das normas de direito internacional que tentam controlar o fenômeno da lavagem de dinheiro”.⁵⁵⁰

Os paraísos fiscais se caracterizam pela total isenção de impostos; pela falta de informações sobre os proprietários das empresas e pelo sigilo bancário, pela falta de transparência sobre os recursos e sua origem.⁵⁵¹

Para combater a lavagem dinheiro e os paraísos fiscais, a OCDE tem atuado em diversas frentes. Uma delas é através da investigação dos “regimes fiscais prejudiciais”. Em relatório de 1998 – o relatório da OCDE para as práticas fiscais prejudiciais – foram estabelecidos critérios pelo organismo para estabelecer o conceito de regime preferencial prejudicial, uma vez que nem todo regime fiscal diferenciado pode ser considerado como “privilegiado”. Nas palavras de Sarmento: “*ils sont structurés pour attirer des investissements comme, par exemple, l’installation des usines, la prestation de services, des activités financières, bâtiment et travaux publics etc.*”.⁵⁵² Estes regimes oferecem benefícios, vantagens fiscais, condições preferenciais de pagamento e até de restituição de impostos. Só quando o regime se mostra prejudicial à economia mundial, afetando negativamente as transações internacionais, deve ser combatido.⁵⁵³ Como esclarece Nabais,

Nesse relatório a distinção assentava, basicamente, em os paraísos fiscais se caracterizarem pela inexistência ou insignificância de tributação dos rendimentos aliada à ausência de atividades substanciais, enquanto os regimes fiscais preferenciais tinham por base taxas de tributação nulas ou fracas relativamente a certa ou certas categorias de rendimentos e, bem assim, a

⁵⁴⁹ NOTARI, Marco Bonini; LEAL, Rogério Gesta. O crime de lavagem de dinheiro no âmbito da convenção da OCDE e as políticas públicas de combate à corrupção. **Revista do Direito Público**. Londrina, SC, v. 10, n.2, p. 187-206, mai./ago. 2015. p. 189.

⁵⁵⁰ MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE**. Op. cit., p. 10.

⁵⁵¹ TEIXEIRA, Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 2. ed. rev. e amp. Coimbra: Almedina, 2010. p. 64.

⁵⁵² LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 59.

⁵⁵³ Ibid., p. 60.

limitação das vantagens fiscais a não residentes ou à recusa destes terem acesso ao mercado nacional (*ring fencing*).⁵⁵⁴

Para os serem considerados “prejudiciais”, a OCDE elenca uma série de características: eles não impõem a comprovação da origem dos recursos provenientes das atividades financeiras e do mercado de capitais; este regime acaba isolando a economia nacional; não oferece transparência sobre as atuações financeiras ou empresariais, dentre outras.⁵⁵⁵ Contribuem para a identificação do regime fiscal prejudicial:

- 1) *définition artificielle de la base d'imposition;*
- 2) *non-respect des principes internationaux applicables en matière de prix de transfert;*
- 3) *exonération de l'impôt du pays de résidence pour les revenus de source étrangère;*
- 4) *possibilité de négocier les taux ou l'assiette d'imposition;*
- 5) *existence de dispositions relatives au secret;*
- 6) *accès à un vaste réseau de conventions fiscales;*
- 7) *promotion du régime en tant qu'instrument de minimisation de l'impôt;*
- 8) *Le régime encourage les activités ou arrangements dont les motivations sont exclusivement fiscales et que ne suppose aucune activité substantielle.*⁵⁵⁶

Tanto os regimes fiscais prejudiciais quanto os paraísos fiscais colaboram para a remessa de fluxos ilícitos provenientes da corrupção. Eles conduzem à retirada das receitas fiscais dos países, que em consequência passam a multiplicar as isenções às empresas e particulares para atrair investimentos; favorecem a ocultação dos proprietários dos fundos colocados nos paraísos fiscais, e a identificação da origem criminosa do dinheiro; favorecem redes criminosas, terroristas e mafiosas; e concorrem para os riscos de crise financeira, para a circulação descontrolada de capitais especulativos, como estímulo às práticas de concorrência desleal, dentre outras.⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ NABAIS, José Casalta. **Introdução ao Direito Fiscal das Empresas**. 2. ed. Coimbra: Almedina 2015. p. 117.

⁵⁵⁵ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Op. cit., p. 60.

⁵⁵⁶ Traduzindo: “1) Definição artificial da base tributável; 2) Ausência de conformidade com os princípios internacionais que regem os preços de transferência; 3) isenção do imposto de renda, no país de origem, para a renda estrangeira; 4) possibilidade de negociar taxas ou a base tributária; 5) existência de cláusulas de sigilo; 6) acesso ao vasto conteúdo dos tratados fiscais; 7) promoção do regime como instrumento de minimização dos impostos; 8) o regime encoraja atividades ou arranjos exclusivamente fiscais e que não supõem nenhuma atividade de fato”. Ibid., p. 60 et seq.

⁵⁵⁷ MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE**. Op. cit., p. 16.

A atuação da OCDE neste sentido é muito importante, principalmente em relação à troca de informações entre as administrações fiscais, a fim de facilitar a edificação e recuperação dos ilícitos provenientes da corrupção.

Em 1997 a organização aprovou o Código de “Conduta no Domínio da Fiscalidade das Empresas” na União Europeia. Nele foram estabelecidas medidas que impediam a criação de novos regimes preferenciais, e os Estados assumiram o compromisso de aos poucos irem desfazendo os já existentes. Além disto, buscou-se, efetivar o princípio da transparência por uma série de ações estimulando a troca de informações entre os Estados.⁵⁵⁸

Em 2014, a OCDE realizou o Fórum Mundial sobre a transparência fiscal, que aconteceu em Berlim, com o objetivo de combater o sigilo bancário. Estipulou-se, dentre outras medidas, que entrará em vigor até 2017 uma convenção que objetiva facilitar a troca de informações sobre os detentores de contas bancárias e investimentos financeiros. As instituições bancárias terão de se adaptar ao princípio da transparência, transmitindo informações sobre as contas das autoridades dos países, dos empresários ou indivíduos aos Estados e órgãos investigativos, tal como a Interpol. Trata-se de uma forma de cooperação que já obteve a adesão de 92 países, como o Brasil, tendo como objetivo acabar com o segredo bancário, que serve de instrumento às práticas de macrocorrupção em todo o mundo.⁵⁵⁹

5.4 A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Ao reconhecer a corrupção como um fenômeno social, político e econômico complexo, e de abrangência global, a ONU editou em 2003 a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), um instrumento jurídico sem precedentes na história, que estabelece uma série de normas de cumprimento obrigatório aos signatários. Para avaliar o cumprimento da convenção, a ONU criou um escritório específico, “*United Nations Office on Drugs and Crime*” (UNODC) para auxiliar os Estados-parte a implementar suas medidas. Além disto, a UNODC presta assistência técnica aos projetos realizados pelos países, identificando os exemplos de boas práticas administrativas no âmbito do Estado. Busca, também, reforçar a integridade do Poder Judiciário, desenvolvendo ações como o “Grupo de Integridade Judicial”, associação

⁵⁵⁸ Ibid., p. 19.

⁵⁵⁹ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 61.

composta de magistrados e juízes de todo o mundo que se reúnem para traçar estratégias de ação e combater à corrupção.⁵⁶⁰

No Brasil o UNODC atua ao lado da CGU no combate à corrupção, em ações de prevenção, acompanhamento e implementação da CNUCC, capacitação dos agentes públicos, dentre outras⁵⁶¹. Para reforçar o combate à corrupção pelo Poder Judiciário nacional, a UNODC firmou alguns acordos com o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com o Conselho da Justiça Federal (CJF) e com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), buscando aprimorar o desempenho ético, a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário.

Foram publicadas, com o mesmo propósito, orientações gerais para os julgamentos dos casos de corrupção pelo UNODC e pelo CJF, os “Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial”, documento que já era aplicado em vários países do mundo, e que foi adaptado para ser aplicado no país. Neste documento, são abordados os princípios para o julgamento dos casos de corrupção a partir de noções de igualdade, justiça, imparcialidade, etc.

Por fim, é de se frisar que a UNODC firmou parcerias também com algumas universidades e instituições não governamentais, além de publicar um “manual de responsabilidade social das empresas no combate à corrupção”, como forma de contribuir para o enfrentamento do problema pelo prisma do setor privado. Percebe-se, assim, que este organismo internacional tem contribuído de maneira bastante intensa, dentro do cenário nacional e internacional, na luta contra a corrupção.⁵⁶²

De toda forma, com a edição da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a ONU dá um grande passo rumo ao combate organizado desta chaga entre os países. A convenção possui como objetivo prevenir as práticas de corrupção e de transferência ilícita de fundos por meio da criminalização de uma série de condutas de corrupção e da sua prevenção por mecanismos específicos, da cooperação internacional e da assistência técnica entre os países. Assim, espera-se que os fundos decorrentes de atividades de corrupção retornem ao país de origem.⁵⁶³

⁵⁶⁰ UNODC. Op. cit.

⁵⁶¹ Alguns programas foram instituídos neste sentido, como o “Olho Vivo no Dinheiro Público”, o Portal da Transparência e o “Portalzinho” da CGU, todos com o objetivo de estimular o controle popular da Administração Pública.

⁵⁶² UNODC. **Corrupção: ações**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/acoes.html>>. Acesso em: 09/03/2015.

⁵⁶³ ARGANDOÑA, Antonio. Op. cit.

Do preâmbulo da Convenção é possível extrair uma série de valores e anseios dos Estados sobre o problema da corrupção. Assim, ela é vista como uma ameaça à estabilidade e segurança da sociedade, uma vez que enfraquece as instituições públicas, os valores da democracia, da ética, da justiça, do desenvolvimento sustentável dos países, entre tantas outras consequências. Reconhece-se que ela influencia todos os setores sociais e compromete os recursos estatais ameaçando a estabilidade política, e por isso os países precisam se unir para exterminar essa chaga. Reconhece-se ainda que se trata de um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades, e somente por meio de cooperação internacional é possível prevenir e lutar contra ela. Isto significa que os Estados compreendem que lhes cabe o papel de erradicação da corrupção com o auxílio de toda a sociedade civil, organizações governamentais ou não. E, para tornar esses ideais eficazes, os países editaram a Convenção em foco.

Esta é maior Convenção sobre corrupção do mundo, de forma que seria impossível falar de todos os aspectos inovadores trazidos em seu texto. Por isso, é de se destacar alguns de seus aspectos mais relevantes, o que foi feito a seguir.

A finalidade da Convenção é promover e fortalecer medidas preventivas e repressivas de combate mais eficientes, facilitar e apoiar à cooperação internacional e promover a integridade e boa governança nos países (artigo 1, “a”, “b” e “c”).

Em relação às convenções anteriores, a Convenção das Nações Unidas descreve um conceito de funcionário público bem mais elaborado. Em resumo, seria toda pessoa que ocupe cargo público em qualquer dos poderes do Estado, independentemente do tempo que possuir no cargo, ou que preste serviço público, ou que assim seja definida pelo ordenamento interno dos Estados (Cf. art. 2 “a”). O funcionário público estrangeiro será todo indivíduo que ocupe um cargo em qualquer dos poderes do Estado ou que exerça uma função pública em país estrangeiro (art. 2 “b”). Há a conceituação do “funcionário de uma organização internacional pública”, que seria todo funcionário público internacional ou pessoa autorizados pela organização para agir em seu nome (art. 2 “c”). Os bens são entendidos como os “os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos” (art. 2 “d”). O produto do delito será todo o bem que tenha se originado a partir do ato de corrupção (art. 2 “e”). Há a previsão do embargo preventivo (apreensão de bens), que será uma proibição temporária de transferir, converter, transladar ou ter em custódia bens, em face de uma ordem judicial (art. 2 “f”). É previsto também o instituto do confisco, que se trata de uma privação definitiva de bens (art. 2 “g”), entre outros.

Um ponto relevante abordado nesta Convenção são as medidas preventivas que devem ser adotadas pelos Estados-partes. Eles devem, em conformidade com a própria legislação, formular, aplicar e manter políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, para assim promover a participação de toda a sociedade nesse combate (art. 5, parágrafo 1). Eles devem, também, avaliar periodicamente os instrumentos e medidas a fim de verificar a efetividade dos mesmos (art. 5, parágrafo 2), e devem colaborar entre si a fim de promover e formular as medidas previstas em toda a Convenção (art. 5, parágrafo 4).

Cabe aos Estados a elaboração e fundação de órgãos que possam prevenir a corrupção (art. 6, parágrafo 1, “a” e “b”), outorgando aos mesmo independência para que possam exercer suas funções sem influência externa (art. 6, parágrafo 2), e comunicando às Nações Unidas os nomes dos indivíduos que vão exercer a direção dos mesmos, para que possa se criar uma rede de relacionamento entre os Estados neste sentido (art. 6, parágrafo 3).

Com relação ao setor público, a Convenção prevê que os Estados devem adotar, para a contratação de seus agentes, princípios de eficiência e transparência e critérios objetivos baseados no mérito, equidade e aptidão dos indivíduos (art. 7, parágrafo 1, “a”), além de procedimentos adequados para identificar indivíduos potencialmente vulneráveis à corrupção. Por fim, prevê a adequada remuneração dos seus agentes a partir da capacidade econômica de cada Estado (art. 7, parágrafo 1, “c” e “d”). Outra exigência é que os signatários da Convenção adotem códigos de conduta para os funcionários públicos com medidas eficazes para os atos de corrupção (art. 8).

Com relação à contratação e gestão da fazenda pública, são previstas medidas para a contratação dos servidores, critérios para a tomada de decisões, formas de difusão das informações, entre outras (art. 9, parágrafo 1). Sobre a difusão de informações como medida preventiva de combate à corrupção, a Convenção prevê que a informação pública deverá ser aumentada por meio de medidas que promovam a transparência na Administração Pública, o acesso à informação (art. 10).

A Convenção também prevê uma série de medidas para garantir que o Poder Judiciário participe de forma decisiva da luta contra a corrupção. Os Estados devem respeitar a independência do órgão e reforçar sua integridade por meio de normas que regulem a conduta dos membros do Poder Judiciário. As mesmas medidas podem ser aplicadas ao Ministério Público, que se consubstancia de um órgão de extrema importância no combate aos atos de corrupção (art. 11).

Com relação ao setor privado, prevê uma série de medidas para prevenir a corrupção, com a aplicação de sanções civis, administrativas ou penais necessárias a isso (art. 12). Para a participação da sociedade civil, ela prevê medidas de estímulo aqueles que não participam do setor público (art. 13).

A Convenção prevê ainda medidas para prevenir a lavagem de dinheiro, formas de penalização e aplicação da lei, estabelece o conceito de suborno de funcionários nacionais, estrangeiros, de funcionários de organizações públicas, nas organizações privadas. Estabelece ainda medidas sobre a malversação, apropriação indébita, desvio de bens, tráfico de influências, abuso de funções, enriquecimento ilícito, por funcionário público, entre outras inúmeras medidas para dar concretude ao combate à corrupção.

Um dos pontos mais relevantes da Convenção é que ela estabelece que os Estados devem desenvolver políticas públicas contra a corrupção. Em resumo, trata-se do diploma mais completo do mundo no combate à corrupção, pois regula uma série de questões que ainda não haviam sido abordadas pelas convenções que lhe antecederam.⁵⁶⁴ Por isso sua ratificação pelo Brasil foi um grande avanço.

O diploma possui problemas de eficácia normativa, uma vez que prescinde da boa vontade dos Estados em adotar as medidas dispostas em seu texto, e muitos dos signatários não possuem capacidade política e jurídica para cumprir suas normas. São, portanto, limitações de nível institucional que freiam a efetividade das medidas ali propostas. Há o problema das mudanças sociais e políticas que seriam geradas com a total implementação da Convenção, o que também contribui para a diminuição de sua efetividade. Até o monitoramento constante das Nações Unidas nesses Estados com o objetivo de fazer com que cumpram com as obrigações pactuadas, tem sido complicado, uma vez que são muitos os países signatários.⁵⁶⁵

É possível afirmar, desta forma, que a eficácia normativa deste diploma tem ligação direta com a boa vontade dos Estados em realizar a reforma política, institucional e social proposta no seu texto. Acaso todos os itens contidos nessa Convenção fossem adotados e aplicados com eficiência, uma mudança na forma de enxergar a Administração seria inevitável.

No Brasil, como exposto, essa Convenção foi promulgada por meio do Decreto nº 5.687/2006. Ela possui um alto grau de eficácia normativa, pois uma grande parte da legislação

⁵⁶⁴ BRUNELLE-QURASHI, Ophelie. *Assessing the relevancy and efficacy of the United Nations Convention Against Corruption: a comparative analysis*. Disponível em: <<http://www3.nd.edu/~ndjicl/V2I1/Brunelle-Quraishi.pdf>>. Acesso em: 14/05/2014.

⁵⁶⁵ Ibid.

brasileira já se encontra conforme o texto da Convenção. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União afirma que foi ampliada a gama de atribuições do Núcleo de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que realizou uma série de ações, como o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD), a elaboração de projetos de lei, sistema de sindicância patrimonial dos funcionários públicos, etc. Outro ponto positivo da implementação dessa Convenção, de acordo com a CGU, foi a criação, através da ENCCLA, do grupo de “pessoas expostas politicamente” (PEPs), que consiste numa lista com pessoas que devem ser observadas em face da natureza do cargo que ocupam, por serem mais expostas à corrupção. Essa observação se restringe às movimentações bancárias e financeiras, a fim de descobrir mais rapidamente os indivíduos envolvidos com atos de corrupção.⁵⁶⁶

5.5 Organizações internacionais parceiras do Brasil no combate à corrupção

De acordo com a ONU, no mundo existem 196 Estados, e as relações entre os países ocorrem através de diferentes formas: através de relações entre os chefes de Estados, entre os governos, entre ministros de finanças, de relações exteriores, de relações diplomáticas, por meio das inúmeras organizações internacionais regionais e/ou globais de natureza intergovernamental, por meio das empresas transnacionais, entre outros.⁵⁶⁷ Assim, intensificam-se as relações entre os países, a participação em blocos econômicos, em organismos internacionais, a celebração de acordos, de tratados e de compromissos com outros países.

As Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) são compostas de Estados, enquanto as Organizações Não-Governamentais Internacionais (ONGIs) realizam atos de cooperação internacional de forma institucionalizada. E cabe destacar que a partir da década de 1990 diversas ONGIs são criadas com o objetivo de combater a corrupção e implementar a boa governança nos países. Atualmente existem por volta de 238 OIGs e 6.500 ONGIs em todo o

⁵⁶⁶ CGU. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Op. cit.

⁵⁶⁷ Cf. ROSEMBERG, Fúvia. Uma Introdução ao Estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 69. ONU. *Member States of the United Nations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/>>. Acesso em: 02/05/2015.

mundo, e a maior parte destas instituições surge na esteira da governança global, na medida em que elas criam “normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização da força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações”, dentre outros.⁵⁶⁸

Desta forma, uma série de organizações internacionais intergovernamentais e não-governamentais têm atuado, desde a década de 1990, no combate à corrupção. Várias destas instituições editaram tratados de combate à corrupção, como é o caso da OEA, da OCDE, e da ONU, já tratadas nos tópicos anteriores. Outras, trabalham incessantemente na prevenção e repressão da corrupção e dos crimes que lhe são conexos, como é o caso do Banco Mundial, do FMI, da Transparência Internacional, do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), dentre outros.

O Brasil é parceiro destas instituições, na medida em que tem trabalhado ao lado delas para melhorar a governabilidade do país e o combate à corrupção. Um bom exemplo desta parceria foi o acordo de cooperação entre Ministério Público Federal e Banco Mundial para facilitar a prevenção e investigação da corrupção no ano passado em Washington.⁵⁶⁹ Nesse acordo, firmou-se uma parceria que objetiva acelerar o processo de troca de informações com outros países ou empresas transnacionais em processos que investiguem a corrupção no país, o que sem dúvida é um incremento para a efetivação das políticas e normas anticorrupção. Ações como esta têm sido protagonizadas pelo organismo financeiro em parceria com os Estados, o que contribui para o combate à corrupção a nível global.

Outro exemplo pode ser dado através da parceria com a Transparência Internacional. Em estudo realizado no Brasil, a organização diagnosticou uma série de agravantes ao desenvolvimento da corrupção na Administração Pública, a seguir destacados: 1) o grande número de agências reguladoras, que aumentariam os níveis de corrupção nas instituições públicas e no setor privado; 2) a falta de implementação das normas previstas na Convenção da OCDE; 3) o financiamento de campanhas pelo setor privado; 4) a utilização indevida do poder discricionário na escolha de políticas públicas (uma vez que os maiores desvios ocorrem com os governos dos estados a nível local); e 5) a inefetividade dos mecanismos de acompanhamento dos contratos públicos. De acordo com o organismo, o país teve avanços notáveis na legislação,

⁵⁶⁸ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: Histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004. p. 17 et seq..

⁵⁶⁹ VALLONE, Giuliana. **Procuradoria e Banco Mundial firmam acordo contra fraudes e corrupção**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1587937-procuradoria-e-banco-mundial-firmam-acordo-contra-fraudes-e-corrupcao.shtml>>. Acesso em 15/02/2015.

a exemplo da Lei nº 12.846/2013, da responsabilização de políticos (como no caso do escândalo do mensalão), da participação civil no combate à corrupção (como no caso da lei da Ficha Limpa), do acesso à informação e da transparência do governo.⁵⁷⁰

Por sua vez, o GAFI (no inglês *Financial Action Task Force* – FATF) tem desenvolvido ações ao lado de organismos internacionais como a OCDE em diversas frentes, como na luta contra o financiamento do terrorismo, armas de destruição em massa, organizações criminais e contra a criminalidade financeira. Atua, também, ao lado dos Estados combatendo a lavagem de dinheiro, como é o caso do Brasil, que aderiu às suas normas e se tornou membro do grupo, ao lado de outros 35 países.⁵⁷¹

Neste sentido, cumpre mencionar que o GAFI possui uma série de recomendações técnicas para combater à lavagem de dinheiro. A recomendação nº 3 estimula os países a conferirem caráter de infração penal à lavagem de dinheiro e a adotar medidas coercitivas que permitam a fiscalização das infrações cometidas de maneira subjacente a este tipo de crime, como é o caso da corrupção e da evasão fiscal. A recomendação nº 6 estimula os países a identificar e implementar medidas de vigilância quando o agente é uma pessoa politicamente exposta (pessoas que ocupam cargos do alto escalão da administração pública em países estrangeiros, políticos, magistrados, etc.).⁵⁷²

Assim, o combate à lavagem de dinheiro, pelo organismo, tem sido bastante positivo, principalmente na identificação de funcionários corruptos por todo o mundo. Além disto, a organização tem desenvolvido medidas para facilitar a troca automática de informações ao lado das instituições financeiras, reforçando o sistema de combate global e local da corrupção.⁵⁷³

Outra instituição que tem atuado ao lado do Brasil na luta contra a corrupção é a Interpol. A Interpol é uma organização mundial que tem o objetivo de realizar a cooperação internacional

⁵⁷⁰ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption by country – Brazil, overview*. Disponível em: <<http://www.transparency.org/country#BRA>>. Acesso em: 12/02/2015.

⁵⁷¹ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 63. CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: Funag, 2013. p. 7. Os países membros, de acordo com a organização, são: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, France, Alemanha, Grécia, Conselho de Cooperação do Golfo, Hong Kong, China, Islândia, Índia, Irlanda, Itália, Japão, Republica da Coreia, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Rússia, Singapura, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e EUA. São observadores a Malásia e a Arábia Saudita. FATF. *FATF Members and observers*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>>. Acesso em: 12/03/2015.

⁵⁷² LINS JÚNIOR, George Sarmento. Op. cit., p. 63 et seq.

⁵⁷³ Ibid., p. 65.

em matéria criminal, prevenindo e combatendo todo tipo de criminalidade através da cooperação de 190 países, que são seus membros.⁵⁷⁴

A Interpol fornece suporte às nações em diversos sentidos: através de auxílios técnicos, com materiais e tecnologias; com o treinamento e aparelhamento investigativo, para melhorar o combate à criminalidade; facilitando a cooperação internacional, ainda que não existam relações diplomáticas em determinados países.⁵⁷⁵ Especificamente no combate à corrupção, a Interpol tem atuado de diversas maneiras. A título ilustrativo, atua na recuperação dos ativos internacionais, através de uma rede de apoio chamada *Global Focal Point Network for Asset Recovery*, que ajuda a devolver o dinheiro público desviado aos países, através de uma plataforma de dados que auxilia nas investigações internacionais. Outra forma de atuação da organização é através do apoio operacional, que permite que os países se reúnam em grupos de trabalho que facilitem a investigação da corrupção, oferecendo respostas mais rápidas nas investigações neste sentido. Pode-se citar, ainda, o seu “Programa Anticorrupção”, que desenvolve a formação de investigadores, por meio de treinamentos específicos que ocorrem em todo o mundo.⁵⁷⁶

Sarmiento, neste sentido, destaca que as ações da Interpol podem ser inseridas dentro do quadro de cooperação judiciária internacional de combate à corrupção. Em um primeiro plano, com as chamadas “notícias vermelhas”, a organização atua na localização de pessoas procuradas em um determinado país, para que sejam analisados pedidos de extradição das mesmas. Tratam-se de “verdadeiros mandatos de prisão provisória”, que facilitam o processo de extradição e permitem a transferência automática dos prisioneiros para outros países, para que sejam julgados pelos crimes cometidos de acordo com o direito interno. Em um segundo plano, atua por meio das “notícias azuis”, fornecendo informações essenciais sobre uma pessoa que está sendo investigada por algum crime. A Interpol auxilia, também, em situações de emergência para prestar assistência mútua na luta contra a criminalidade organizada (art. 18, §13 da Convenção contra a criminalidade organizada).⁵⁷⁷ Desta maneira, esta organização tem um importante papel no combate à corrupção e às práticas que lhe são subjacentes, tal como a criminalidade financeira.

⁵⁷⁴ Ibid., p. 65 et seq.

⁵⁷⁵ Ibid., p. 66. INTERPOL. **Overview**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>>. Acesso em: 12/01/2015.

⁵⁷⁶ INTERPOL. **Corruption**. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/Corruption>>. Acesso em: 12/01/2015.

⁵⁷⁷ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Op. cit., p. 66.

Como é possível aferir a partir destas informações, o Brasil tem atuado ao lado de várias organizações internacionais com o objetivo de aprimorar o combate à corrupção dentro e fora do país. Trata-se de um verdadeiro avanço, pois as várias formas de cooperação estabelecidas entre tais organizações têm tornado possível a investigação da corrupção e dos crimes que lhe são conexos, tal como no caso da lavagem de dinheiro.

6 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, entendeu-se que a corrupção é um fenômeno social típico das sociedades complexas, não de um ou outro agrupamento humano específico. Tanto que, ao longo da história, vários filósofos buscaram uma explicação para a sua existência, que desde sempre suscitou muitas controvérsias e problemas dentro do ambiente social.

Ao longo do primeiro capítulo, verificou-se que a partir da década de 1950 vários estudos sobre a questão da corrupção tomam impulso em todo o mundo. Três tipos de abordagens surgiram a partir de então: a funcionalista, sob o viés da cultura política e a análise econômica. Cada uma destas abordagens contribuiu de maneira significativa para a formação de consensos sobre o conceito da corrupção, tendo sido a terceira – a abordagem econômica – a prevalecer na contemporaneidade. No entanto, comprovou-se que este tipo de interpretação possui uma série de limitações, na medida em que parte de pressupostos majoritariamente econômicos para analisar a corrupção, ou seja, analisa-se o seu “custo-benefício” e os efeitos que causa à economia, o que é bastante prejudicial para a análise do problema em si. Por isto, adotou-se neste trabalho a posição de que a corrupção é um problema complexo, sendo também complexas e multifacetadas suas causas, bem como seus efeitos.

Assim, fatores econômicos, institucionais, políticos, sociais, históricos e culturais dão origem aos casos de corrupção, a exemplo da desigualdade econômico-social, da herança cultural, da educação, da debilidade institucional e da própria lógica do sistema capitalista. Além disto, no caso da Administração Pública, alguns fatores específicos precisam ser citados, como a ausência de uma ética social coletivista, de organização das carreiras públicas, a impunidade.

A existência da corrupção gera, em contrapartida, uma série de efeitos negativos para o desenvolvimento da sociedade. Afeta, em um primeiro momento, o desenvolvimento da cidadania, na medida em que corrói a eficácia da ação coletiva. Em consequência, mina o próprio sistema democrático, uma vez que em contextos de institucionalização da corrupção os cidadãos perdem a confiança nas instituições públicas e nos líderes políticos. Afeta, de maneira ainda mais drástica, a qualidade dos serviços públicos, pois os desvios geram distorções e má aplicação e gestão dos recursos do Estado. Também interfere no desenvolvimento econômico-

social dos países e na distribuição de riqueza, na medida em que há uma relação entre as altas taxas de concentração de riqueza e os altos níveis de corrupção de um país.

Analisou-se também a questão da concepção jurídica da corrupção. Assim, comprovou-se que a tipificação dos atos de corrupção, pelo Direito, observa uma série de características. A primeira delas é a existência de um conjunto de deveres funcionais relativos ao exercício da função e ao respeito ao patrimônio público. A segunda é a existência de um agente com o objetivo de transgredir estes deveres funcionais com o objetivo de auferir algum tipo de vantagem com sua atitude imoral, tal como a mudança de *status* social ou o aumento do poder político. Pode ou não haver um terceiro envolvido a ser beneficiado pelo ato de corrupção, mas as vezes o ato de corrupção pode ser praticado pelo agente em seu próprio favor. Por fim, é preciso observar que a prática de um ato de corrupção sempre envolve o exercício de interesses egoístas de um ou alguns indivíduos em desfavor da sociedade.

Compreendendo a natureza complexa do fenômeno, o segundo capítulo realizou uma análise da corrupção no Brasil a partir do prisma histórico-sociológico. Abordou-se a ideologia de que o desenvolvimento político nacional teria ocorrido em descompasso com as revoluções burguesas desencadeadas na Europa. A partir desta teoria, antes das referidas revoluções o Estado era absolutista e patrimonial, o que significa dizer que não havia separação entre o patrimônio público e o privado. Como consequência deste quadro, o patrimônio público servia tão somente aos interesses do monarca, ficando a sociedade quase sempre à mercê de suas vontades. Com as revoluções burguesas, a situação altera-se de forma substancial, na medida em que tem início o Estado de Direito. Uma nova estrutura estatal emerge a partir disto, pressupondo um modelo de administração pautado na obediência às normas legais, avesso às tradicionais práticas absolutistas, em que havia a total separação das esferas pública e privada.

Com o surgimento da burocracia legal-racional os cargos públicos passam a ser exercidos por meio de uma série de normas de procedimento. O exercício da função pública ocorre, sob o prisma deste tipo de administração, sob um aparato de dominação burocrática. Por isto, os agentes passam a atuar em obediência às finalidades administrativas, às normas e regulamentos administrativos, à impessoalidade. Assim, a partir desta ideia, como o Brasil não passou por estes processos de conquistas de direitos, de luta pela consolidação dos ideais próprios ao “espírito liberal-burguês”, manteve ao longo de sua história uma Administração Pública patrimonialista, o que acabou por institucionalizar as práticas relacionadas a este tipo de administração, fator crucial para a manutenção das práticas de corrupção na estrutura administrativa.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, alguns historiadores defendem que a corrupção teria sido uma das heranças da colonização realizada pelo mundo ibérico. Assim, averiguou-se que em Portugal a passagem para o Estado moderno ocorreu de forma diferenciada do contexto europeu, o que permitiu a manutenção dos valores absolutistas e da rede de privilégios que cercavam a Coroa e os funcionários públicos. Desta forma, o aparelho burocrático brasileiro teria se desenvolvido sob a égide de práticas sociais típicas do patrimonialismo.

Outra característica deste tipo de pensamento é o caráter exploratório do projeto de colonização. Autores que defendem este ponto de vista afirmam que o Estado português objetivava, na verdade, extrair o máximo de benefícios da colônia, ideal que teria ditado a forma de organização do Estado no território brasileiro. Como consequência disto, o patrimônio público se torna alvo de interesses mesquinhos e egoístas dos agentes públicos, construindo-se a partir daí uma cultura de vícios. Dissociada dos ideais burgueses, a burocracia estatal servia a um conjunto bem pequeno de interesses da Coroa e de seus funcionários. Desta forma, além de eminentemente corrupta, a administração pública brasileira ainda se caracterizava por sua extrema ineficiência e morosidade.

Este cenário teria se repetido durante o Brasil Império, estendendo-se à proclamação da República. Vislumbrou-se também que a moralidade administrativa, neste período inicial, não era um valor privilegiado dentro do ordenamento jurídico. Apenas em 1934 a Ação Popular foi prevista no texto constitucional como instrumento de controle da corrupção, tendo permanecido em todas as constituições seguintes, à exceção da de 1937. A Constituição de 1946 previu a criação de uma lei que disciplinasse o enriquecimento ilícito em face do cargo público que culminou com a publicação da Lei Pitombo-Godói Ilha, primeira lei a prever a improbidade administrativa no país. Em seguida, sancionou-se a Lei Bilac Pinto complementando a anterior e permitindo um combate à corrupção mais amplo. Mesmo diante destas leis, elas acabaram por não ser aplicadas. O cenário dos anos seguintes permaneceu semelhante mesmo diante da edição da Lei da Ação Popular, tendo se alterado de maneira substancial apenas com o advento da Constituição de 1988, que colocou a moralidade administrativa como valor axial do Estado e elevou sua proteção a um outro patamar.

Percebeu-se que, neste contexto, a valorização do ideal de moralidade administrativa aconteceu aos poucos e diante de uma série de fatores. Um deles foi a crise que ocorreu nos anos que antecederam a edição da Constituição de 1988. Esta crise, desencadeada durante a vigência do *Welfare State*, desempenhou um papel muito importante na consolidação do ideal de moralidade, uma vez que, de acordo com os vários estudos realizados acerca da temática,

ela foi desencadeada por uma série de questões, dentre os quais poder-se-ia citar a corrupção que se proliferou na burocracia legal-racional. Mesmo diante de um aparato burocrático e normas legais que embasavam toda sua organização e procedimento, a burocracia acabou sucumbindo às relações imorais decorrentes do tamanho da corrupção em face da captura do Estado por meio de interesses mesquinhos dos mais variados tipos, uma vez que o tamanho daquele se estendeu demasiadamente e suas funções também. Logo, tornou-se alvo de inúmeros casos de corrupção, o que também teria contribuído, embora não de maneira central ou exclusiva, para o desencadear da crise.

Identificou-se também que a globalização cumpriu um papel específico para a consolidação do ideal de moralidade administrativa dentro da Constituição de 1988. A partir das mudanças desencadeadas por este processo, que aceleraram as relações entre os países, reconfiguraram-se os elementos tradicionais do Estado, principalmente em relação à soberania dos mesmos e à independência econômica. As empresas passam a trabalhar em mercados globais, desenvolvendo-se de forma intensa o comércio internacional. A corrupção, então, deixa de ser um fenômeno majoritariamente local, e seus efeitos passam a ser sentidos em âmbito global.

Com a crise dos países e o fenômeno da globalização, durante os anos 1980, tem início uma série de ações de organizações internacionais que têm por objetivo realizar a reforma do Estado, alterando-se suas bases econômicas e forma de organização. Simultaneamente, o Brasil experimentava o fim da ditadura militar, dando-se início à abertura democrática. O direito brasileiro, à época da promulgação da Constituição Cidadã, foi influenciado por todos estes fatores internos e externos, além do movimento neoconstitucionalista, o que permitiu a construção de um sistema de princípios e valores protetivos da moralidade administrativa no texto constitucional.

Por todos estes motivos o combate à corrupção é elevado ao patamar central dos Estados, inclusive no Brasil. Consolida-se o ideal de que seu combate é essencial ao desenvolvimento econômico-social, que a qualidade dos serviços públicos está ligada a moralização do aparato administrativo, que um governo corrupto corrói a confiança social na política e na democracia. Não por outros motivos, a Administração Pública, no Brasil, vai passar por profundas mudanças na década de 1990, o que alterará de maneira significativa e permanente o combate à corrupção no país.

Realizou-se uma análise sociológica do problema da corrupção no Brasil, levando-se em consideração alguns dos fatores históricos estudados. Assim, conclui-se que a melhor forma

de analisar este problema é a partir das antinomias entre as regras morais e as práticas sociais. Ao analisar-se a corrupção apenas sob o viés histórico, limita-se a sua análise a fatores de ordem cultural, o que acaba estimulando uma visão pessimista do problema da corrupção, ou mesmo naturalizante de suas consequências. Adotou-se, desta forma, a visão defendida por Filgueiras, que compreende a corrupção a partir do plano dos valores e das necessidades sociais.

Verificou-se que a sociedade escolhe um conjunto de valores sociais básicos que passam a reger a vida em sociedade. A partir destes consensos, definem-se os conteúdos considerados relevantes, normas morais de cunho formal, ou seja, normas jurídicas, como é o caso da moralidade administrativa, que impõe a todos a obediência a uma série de normas relacionadas com a honestidade, decoro e confiança. No plano informal, das práticas sociais, forma-se outro tipo de consenso, muitas vezes discrepante do consenso formal. Se, de um lado existem normas morais que condicionam a vida em coletividade, que originam os juízos de valor, de outro, no plano das necessidades, nem sempre a sociedade obedece a tais normas, o que poderia ser considerado uma contradição, haja vista que as normas formais são constituídas a partir de consensos sociais. Isto acontece especificamente em relação à corrupção. De um lado, existe um consenso geral de que o Estado deve ser uma instituição moralizada, deve seguir a uma série de padrões éticos de funcionamento, e tais padrões são aplicáveis a todos. De outro, a sociedade desenvolve uma série de condutas diametralmente opostas a tais valores.

A própria noção de interesse público, neste sentido, influenciará a maneira como a sociedade pensa a questão da corrupção no âmbito das práticas sociais. Percebeu-se, então, que uma parte da sociedade não compreende o real significado do ideal de interesse público, o que leva muitas pessoas a não enxergarem o problema da corrupção como um problema de toda a sociedade.

Assim, a partir da teoria das práticas sociais desenvolvida por Pierre Bourdieu, Filgueiras propõe que se compreenda a corrupção a partir das práticas sociais e sua relação com os agentes estatais, tendo como pano de fundo o *habitus* social. Isto significa dizer que cada universo social será construído de uma maneira específica e dependerá de uma série de elementos, tal como os poderes e as formas de capital existentes no campo social, além das condições históricas que permitiram o desenvolvimento de uma dada sociedade.

Adotou-se ainda, neste trabalho, a taxionomia da corrupção proposta por Filgueiras, que identifica os patamares da corrupção política a partir de três prismas: a corrupção controlada, em que há equivalência entre o plano dos valores e das necessidades; a corrupção tolerada, em que os valores elencados por meio dos consensos normativos não são observados no plano das

necessidades; e a corrupção endêmica, onde os valores sociais já se degeneraram. Neste plano, é correto afirmar que o Brasil possui um nível de corrupção tolerada, na medida em que existem normas prescritivas de uma série de valores relativos à moralidade administrativa, mas estes não são observados por todos na prática social. É a partir destas antinomias entre os valores morais e as necessidades que surge a corrupção no Brasil.

Por isto, percebeu-se que o problema da corrupção passa, necessariamente, pelo plano da cultura política. É preciso de trabalhar em formas de adesão do cidadão comum ao ambiente democrático. Para isto, deve-se trabalhar no campo da efetividade normativa, melhorando o controle da corrupção e acabando com a impunidade.

Seguindo estas premissas, o terceiro capítulo analisou o direito fundamental à moralidade administrativa. A partir dos valores sociais dominantes, ou seja, dos consensos que se realizam no âmbito moral da sociedade, é que se formam as normas jurídicas impositivas de comportamentos. Os direitos dos indivíduos nascem da necessidade da sociedade em proteger bens jurídicos que são caros à vida em coletividade e à manutenção da estrutura social, como é o caso da moralidade administrativa.

É a Constituição que alberga estes valores considerados relevantes à sociedade. Os direitos são, na verdade, o reflexo de uma série de interesses públicos reunidos, o que não é diferente em relação à moralidade administrativa. Enquanto princípio jurídico reitor de toda e qualquer forma de atuação pública, encontra-se prevista de diversas maneiras no texto constitucional, sendo protegida por vários instrumentos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais decorrentes de sua natureza de direito fundamental da sociedade, como é o caso da Ação Popular, da Ação de Improbidade Administrativa, do Código Penal, entre outros, todos albergando os valores máximos da sociedade no que diz respeito à ética pública. Impõe, assim, a obediência a padrões de ação social pautados na probidade, boa-fé e proteção da confiança do cidadão nas instituições públicas.

A moralidade é reflexo de uma necessidade histórica da sociedade brasileira em superar antigas práticas que marcaram por muitos anos a forma como a Administração Pública era tratada no Brasil. Está ligada, de maneira inseparável, ao problema da corrupção, e é considerada pela sociedade como uma necessidade inadiável ao desenvolvimento da nação brasileira na contemporaneidade.

Isto porque, ao efetivar a moralidade, efetiva-se de maneira reflexa uma administração eficiente e eficaz, uma vez que os desvios, apropriações, malbaratamentos dos recursos públicos levam uma prestação ineficiente e perdulária dos recursos públicos.

Torna-se correto afirmar, portanto, que a moralidade é um direito fundamental inerente a cada cidadão, composto, de um lado, pelo dever do Estado em atuar, por meio de seus agentes e dos representantes eleitos, de maneira ética e proba, cumprindo os seus objetivos basilares e os valores que regem à atuação pública. De outro, este direito impõe o inabdicável dever do cidadão de agir em conformidade com os valores constitucionais de respeito à ética social coletivista que impõem uma atuação honesta e proba para com a Administração Pública.

Ao falar que se trata de um direito fundamental, coloca-se a moralidade em um outro patamar e assim se estimulam os indivíduos a agirem de acordo com seus fundamentos normativos e cobrar do Estado o mesmo tipo de ação em face da correlação existente entre os direitos e deveres.

Direitos fundamentais são conquistas históricas que, simultaneamente, impõem deveres ao Estado e à sociedade. Se, de um lado, um direito social deve ser prestado pelo Estado, cujo dever precípua é o de garantir sua máxima efetividade, permitindo que toda uma coletividade goze por inteiro do mesmo, por outro, a noção de um direito fundamental à moralidade impõe uma postura ativa do cidadão, que precisa sair de sua passividade habitual que leva à tolerância à corrupção e exigir uma prestação eficiente de tal direito por parte do Estado.

Desta forma, reconhecer a moralidade administrativa como direito fundamental impõe o imediato aperfeiçoamento de seus mecanismos de controle e a solução de problemas práticos, como a impunidade decorrente dos julgamentos de corrupção, principalmente os dos políticos. A sociedade já está cansada de não verificar a punição na prática dos atos de corrupção realizados nas altas esferas do governo, e isto tem minado a confiança social na própria democracia. De outro, impõe também o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle público-estatais, na medida em que estimula o envolvimento social na política, na tomada de decisão na esfera pública.

A moralidade administrativa é um dos valores axiais do Estado brasileiro. Ela não emerge apenas como um princípio orientador da atuação estatal, impondo padrões de atuação pautados na ética e probidade. Emerge, também, como verdadeiro direito fundamental, decorrente do regime dos princípios constitucionais e do sistema normativo constitucional e infraconstitucional, que impõe a realização da moralidade administrativa pelo Estado. Os

agentes públicos, desta maneira, devem ser honestos, probos, éticos. Em resumo, devem atuar de forma moralizada, pois a justiça social depende de uma ação organizada do Estado que seja capaz de fazer valer os valores morais consensualmente definidos pela própria sociedade, porque dificilmente as virtudes da vida pública nascem de forma espontânea no cidadão. De outro lado, é óbvio que este precisa atuar em prol da realização dos deveres constitucionais decorrentes da moralidade.

Este direito obriga o Estado a dar efetividade aos valores pertinentes à probidade e honestidade na Administração Pública. E isto passa por uma verdadeira reforma do sistema punitivo de controle da corrupção, que ainda hoje permite um alto grau de impunidade dos agentes públicos corruptos.

Viu-se que não é possível confundir o direito fundamental à moralidade administrativa com o direito à boa administração, uma vez que este é um direito de cunho mais amplo, que impõe uma série de condutas genericamente consideradas. Quando se fala em direito fundamental à moralidade, requer-se justamente mais: uma atuação pública especificamente voltada ao cumprimento de regras de conduta que obedeçam a uma série de princípios éticos como boa-fé, honestidade, probidade, etc. A moralidade impõe, de um lado, o direito inabdicável do cidadão em exigir do Estado uma série de condutas moralizadas, éticas, justas. De outro, surgem deveres aos cidadãos, que precisam desenvolver e aprimorar a ética coletiva, ou seja, precisam trabalhar em prol da comunidade para controlar a corrupção.

Verificou-se, ainda que a moral social é diferente da moral administrativa, uma vez que esta surge do consenso social em positivar condutas consideradas adequadas no âmbito público, enquanto a moral também regula a conduta dos homens, mas sem o elemento coativo, uma vez que não existe moral impositiva. Viu-se também, ao analisar a ética aristotélica, que a ideia de ética remete a um padrão social voltado à vida em coletividade, pressupondo a obediência das normas morais positivadas. Assim, é possível afirmar que a moral se revela através dos costumes, das regras socialmente aceitas, de ideais filosóficos, da natureza humana, de pressupostos de ordem espiritual, dentre outros, enquanto a moral jurídica se revela nas normas consensualmente positivadas. O reconhecimento dos deveres de natureza ética que regem o convívio humano dentro do ambiente coletivo é imprescindível para uma total compreensão das normas jurídicas.

Por outro lado, a análise da moralidade enquanto princípio jurídico permitiu que se observasse, em primeiro lugar, que tal ideal possui autonomia frente à legalidade administrativa, não podendo com ela se confundir. A relação que existe entre moralidade e

legalidade, na verdade, advém da necessidade de concretização do bem-comum, dos valores e interesses da sociedade. De um lado, a legalidade atua em prol da concretização da ordem valorativa e programática do Estado, permitindo ao cidadão antever a atuação pública e coibir qualquer espécie de abuso na mesma. Do outro, a moralidade vai fundo na busca da ética coletiva, do espírito unificador da sociedade, na medida em que impõe a agentes do Estado e aos próprios cidadãos uma atuação pautada no respeito ao ideal de honestidade, probidade, boa-fé, etc. Por isto, embora atuem em prol dos mesmos ideais, os dois princípios não podem ser confundidos.

Também existe uma ligação entre a moralidade e seus “princípios irmãos” que nascem no contexto do *caput* do art. 37 da CF/88, como é o caso da impessoalidade. Tal como a moralidade administrativa, a impessoalidade se revela como uma necessidade histórica brasileira, consubstanciando-se em um princípio baluarte do ordenamento jurídico, como forma de conter os abusos dos indivíduos perante o Estado, usando a máquina pública como forma de alcançar os próprios interesses e vontades e desconsiderando a vontade geral da sociedade. Por sua vez, a publicidade vai exercer um papel determinante para a proteção da moralidade. Para que os direitos e valores constitucionais sejam respeitados, é preciso que os atos e negócios públicos sejam realizados com transparência, permitindo-se que toda a sociedade possa verificar, na prática, como o Estado tem exercido a sua função.

Não menos importante é a relação da moralidade com a eficiência. Isto porque atos de corrupção e, conseqüentemente, de imoralidade, estão ligados, precipuamente, a qualidade da realização dos gastos e serviços públicos. Desta forma, o bom desempenho dos agentes públicos, ou seja, a eficiência da ação estatal, possui uma ligação indissociável a uma atuação moralizada na Administração Pública. Percebe-se, assim, que a improbidade administrativa atrai, de maneira reflexa, a ineficiência na prestação dos serviços públicos. Mais que isto, pode-se, inclusive, afirmar que toda imoralidade administrativa fere, de algum modo, a eficiência administrativa.

Comprovou-se, diante disto, a necessidade de proteger e resguardar o bem jurídico da moralidade administrativa, uma vez que ele resguarda de maneira reflexa outros princípios e valores constitucionais. Por isto, no capítulo terceiro ainda foram analisados alguns dos instrumentos jurídicos que objetivam combater a corrupção e proteger a moralidade. Um deles é a ação popular, instrumento por excelência para a realização da defesa do cidadão perante abusos dentro da Administração. Objetiva proteger os interesses difusos e coletivos e resguardar o patrimônio coletivo, e por isto desponta como um dos instrumentos de maior valia para a

proteção da moralidade. Como percebido, trata-se de um mecanismo jurídico pouco utilizado para a tutela deste direito, e por isto precisa ser resgatada pela sociedade para realizar o combate à corrupção.

Outro destes instrumentos é a Lei de Improbidade, que se consubstancia em um importante instrumento de controle da moralidade administrativa, na medida em que normatiza um quadro geral de regras de conduta a serem seguidas pelos agentes públicos, respeitando-se, assim, a probidade administrativa. Mais que isto, este instrumento normativo mobiliza a própria sociedade à fiscalização dos agentes e instituições públicas, uma vez que tem sido responsável por punir uma grande parte dos delitos relacionados à corrupção no Brasil, através da tipificação abrangente da improbidade administrativa. Mas, para que este instrumento jurídico alcance seu potencial máximo, é preciso aperfeiçoar todo o sistema punitivo e a atuação do Poder Judiciário.

Há que se fazer referência, também, à Lei Anticorrupção Empresarial. Trata-se de uma lei que nasce diante da necessidade de regulamentar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nas três convenções do qual é signatário, que preveem justamente a necessidade de punir tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas. Além de tutelar a proteção jurídica da moralidade administrativa, direito fundamental de cada cidadão, a Lei Anticorrupção objetiva, precipuamente, proteger o patrimônio público nacional ou estrangeiro contra ações de pessoas jurídicas. Por isto, prevê um rol de atos lesivos à administração pública e uma série de sanções para tais entidades. Justamente em face dos novos mecanismos trazidos em seu bojo, tal como o acordo de leniência, a Lei Anticorrupção se consubstancia como um dos instrumentos mais relevantes ao combate à corrupção na contemporaneidade, uma vez que tem ampliado a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas. Portanto, trata-se de instrumento imprescindível à proteção da moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro.

Por outro lado, comprovou-se que uma série de condutas lesivas à Administração Pública são criminalizadas por meio do Código Penal. Verificou-se, assim, que a tutela penal da corrupção é uma das mais importantes formas de se proteger à moralidade administrativa. Por isto, houve um aumento exponencial das ações penais em face de crimes de corrupção, o que revela, na verdade, uma nova tendência do direito brasileiro, a de criminalização das condutas ofensivas à moralidade administrativa. Um bom exemplo é o caso da operação Lava Jato, responsável por realizar a prisão de inúmeros políticos por atos de corrupção. Mesmo diante do avanço, dos milhares de processos que correm atualmente neste sentido, vislumbrou-se que, na realidade, a quantidade de condenações ainda é pequena. Isto se deve a fatores relacionados ao processo penal, motivo que levou o Ministério Público a propor, por meio de

campanha pública, a mudança tanto do referido diploma quanto do Código Penal, para que assim se diminua de fato a corrupção e a impunidade no Brasil.

No quarto capítulo, foram analisadas as três convenções anticorrupção que foram incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro nos últimos anos. Os três instrumentos jurídicos, como restou comprovado, contribuíram de maneira intensa para o aprimoramento do controle da corrupção no Brasil, tendo estimulado, inclusive, a edição da Lei Anticorrupção das pessoas jurídicas. Por isto, consubstanciam-se em instrumentos de grande valor neste sentido, muito embora nem todas as disposições contidas neles tenham sido de fato incorporadas ao ordenamento, o que denota que é preciso avançar no sentido de dar efetividade aos mesmos para melhorar o combate à corrupção.

Como se percebeu em cada um dos capítulos, a moralidade administrativa é uma verdadeira conquista histórica. Ao longo dos anos, o Brasil viveu sob a égide de um sistema patrimonialista de administração pública, que, aos poucos, foi cedendo lugar a uma administração burocrática. Mesmo assim, ainda restam resquícios dos costumes e práticas daquele período nos dias atuais. Desta forma, existe uma antinomia entre os valores morais positivados e as práticas sociais, o que impõe uma nova maneira de pensar a cultura política no qual está assentado o Estado para romper de uma vez por todas com a tolerância geral à corrupção no país.

Assim, é preciso enxergar a moralidade como verdadeiro direito fundamental, dando concretude aos seus preceitos. É preciso romper com a impunidade decorrente dos casos de corrupção no Brasil, pois ela é fonte de mais corrupção. Isto passa, necessariamente, pelo fortalecimento dos principais mecanismos de controle, como é o caso da Ação Popular, da Lei de Improbidade, dos crimes contra a Administração Pública. Mais que isto, passa pelo fortalecimento do sistema de persecução civil e criminal, com o aprimoramento do processo, pois é preciso romper com os privilégios jurídicos que ainda legitimam a impunidade reinante no Brasil.

Desta forma, embora ainda haja muito a ser feito para concretizar o direito fundamental à moralidade administrativa, é preciso ter em mente que o caminho que tem sido trilhado pela sociedade, pelos órgãos e instituições do Estado (a exemplo do Ministério Público, que tem protagonizado avanços notáveis nesta seara) tem permitido uma paulatina mudança de paradigma em termos de combate à corrupção. Portanto, é preciso continuar neste caminho, melhorando os instrumentos jurídicos de controle para acabar com a corrupção e a impunidade de uma vez por todas.

REFERÊNCIAS

ABED, George T; DAVOODI, Hamid Reza. *Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*. Washington: International Monetary Fund, 2000.

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos Sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AGÊNCIA INDUSNET FIESP. Custo da corrupção no Brasil chega a 69 bi por ano. **FIESP**, São Paulo, 13/06/2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>>. Acesso em 15/12/2015.

ALA'I, Padideh. *The Legacy of Geographical Morality and Colonialism: A Historical Assessment of the Current Crusade Against Corruption*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1344546>. Acesso em 08/05/2014.

ALENCAR, Carlo Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito GV**. São Paulo, SP, ano 7, v. 1, p. 75-98, jan./jun. 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, DF, v. 2, ano 50, p. 60-79, 2007.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coords.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**, São Paulo: Malheiros, 2001.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987.

ANDRADE, Leticia Queiroz de. Ética Pública: exercício de função e o princípio da impessoalidade. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ANSELMO, Márcio Adriano. A OCDE e os novos paradigmas no combate aos paraísos fiscais. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, SP, v. 18, p. 156-185, janeiro/fevereiro 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de Direito Administrativo: Legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

ARAUJO, Nadia; ANDREIUOLO, Inês da Matta. A internalização dos Tratados no Brasil e os Direitos Humanos. In ARAÚJO, Nádia; BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu (Orgs.). **Os Direitos Humanos e o Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ARCE, Joaquim; VALDÉS Flores. *Los principios generales del Derecho y su formulacion constitucional*. Madri: Civitas S.A.: 1990.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

ARGANDOÑA, Antonio. *The United Nations Convention Against Corruption And Its Impact On International Companies*. Disponível em: <www.iese.edu/research/pdfs/DI-0656-E.pdf>. Acesso em 12/05/2014.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a melhoria das políticas públicas no Brasil. **XXIII Encontro Nacional do Conpedi**. 2014, Florianópolis. Anais. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=612d1d91c87e0a19>>. Acesso em: 12/04/2015.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, BA, n. 4, p. 1-25, out./nov./dez. 2005. p. 4-5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-4-outubro-2005-humberto%20avila.pdf>>. Acesso em 21/07/2015.

_____. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do direito e o direito da ciência. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, BA, n. 17, jan./mar., 2009.

_____. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. Belo Horizonte: **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 1, n. 1, abr/jun. 2003.

_____. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2011.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

BAIGUN, David; RIVAS, Nicolás (Orgs.). **Delincuencia económica y corrupción**. Buenos Aires: Ediar, 2006.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro** – a arte de ser mais igual que os outros. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2006.

BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da Moralidade Administrativa**: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica. Porto Alegre: 2002.

BARNES, Jonathan. Introdução. *In* BARNES, Jonathan (Org.). **Aristóteles**. Tradutor: Ricardo Hermann Ploch Machado. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *In* **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, BA, n. 15, p. 1-31, jan./mar. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. A americanização do Direito Constitucional e seus Paradoxos: Teoria e Jurisprudência Constitucional no mundo contemporâneo. *In*:

SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e teoria constitucional e contemporânea**. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009.

_____. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *In*: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Judicialização, Ativismo e Legitimidade Democrática**. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*. Salvador, BA, n. 18, abril/maio/junho, 2009.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil). *Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE)*. Salvador, BA, n. 9, mar./mai. 2007.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 10/10/2014.

BAUHR, Monika. *Need or greed corruption?* HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). **Good Government: The relevance of Political Science**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEARE, Margaret E. (editor). **Encyclopedia of Transnational Crime and Justice**. London: Sage Publications Ltd., 2012.

BELLO, Enzo. **Perspectivas para o Direito Penal e para um Ministério Público Republicano**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

BERGSTEN, Fred C. “Foreword”. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. In: BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. Monismo e dualismo no Brasil: uma dicotomia afinal irrelevante. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, RJ, v. 3, n. 9, p. 180-195, 2000.

_____. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. In **Revista Eletrônica de Direito do Estado – REDE**. Salvador, BA, n. 19, p. 1-23, jul./ago./set./2009, p. 5. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-19-JULHO-2009-GUSTAVO%20BINENBOJM.pdf>>. Acesso em: 12/12/2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Curso de filosofia aristotélica: leitura e interpretação do pensamento aristotélico**. Barueri: Manóel, 2003.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade – Para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política – Volume 1**. 11. ed. Tradução: VARRIALE, C. *et al.* Brasília: UNB, 1998.
BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política, volume 1**. 11. ed. Tradução: FERREIRA, João; *et al.* Brasília: UNB, 1998.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional: teoria geral & critérios de elegibilidade aos benefícios previdenciários à luz das reformas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2006.

BORREGO, Maria Aparecida de Menezes. **Códigos e práticas: o processo de constituição urbana em Vila Rica colonial (1702-1748)**. São Paulo: Annablume, 2004.

BOUCHARD, Gérard; LAMONDE, Yvan. *Québécois et Américains: la culture québécoise aux XIXe et XXe siècles*. Quebec: Les Editions Fides, 1995.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma Teoria da Prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). **A sociologia de Pierre Bourdieu**. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Razões Práticas – sobre a teoria da ação**. 9. ed. Tradutor: Mariza Corrêa. São Paulo: Papyrus, 2008.

_____. *What makes a social class? On the Theoretical and practical existence of groups*. *Berkeley Journal of Sociology*. Berkeley, USA, n. 32, pp. 1-18, 1987.

BOUTROUX, Émile. **Aristóteles**. Tradução: Carlos Nougué. 3. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2002.

BRANDÃO, Paulo de Tarso; MARTINS, Douglas Roberto. Ação popular e moralidade administrativa: aplicabilidade nas hipóteses da lei 8.429/92. **Revista da ESMEC, SC**, Florianópolis, n. 19, v. 13, p. 1-24, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto nº 1.899**, de 9 de maio de 1996, que promulga a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1899.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

_____. **Decreto nº 3.678**, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____. **Decreto nº 4.410**, de 8 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____. **Decreto nº 5.919**, de 3 de outubro de 2006, que promulga a Convenção Interamericana sobre o cumprimento de sentenças penais no exterior, concluída em Manágua, em 9 de junho de 1993, com reserva à primeira parte do parágrafo 2º do Artigo VII, relativa à redução dos períodos de prisão ou de cumprimento alternativo da pena. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5919.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

_____. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____. **Decreto nº 6.340**, de 3 de janeiro de 2008, que promulga a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal, assinada em Nassau, em 23 de maio de 1992, e seu Protocolo Facultativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6340.htm>. Acesso em: 12/12/2014.

_____, **Lei 4.717**, de 29 de Junho de 1965. Regula a Ação Popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____, **Lei Nº 8.429/92**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____, **Lei 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____, **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____, **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 21/12/2015.

_____, **Medida provisória nº 703**, de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm>. Acesso em: 12/12/2015.

_____, STJ. REsp 579541 SP 2003/0129889-6. Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento: 17/02/2004, T1 (Primeira Turma).

_____, STJ. REsp 1256232 MG 2011/0057443-3, Relator: Ministra Eliana Calmon, Data de Julgamento: 19/09/2013, T2, Data de Publicação: DJe 26/09/2013.

_____, STJ. AREsp 690783 SP 2015/0078014-4, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Data de Publicação: DJ 20/05/2015.

_____, STJ. AgRg no AREsp 161420 TO 2012/0076621-3, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 03/04/2014, T2, Data de Publicação: DJe 14/04/2014.

_____, STJ. AgRg no REsp 1224462 MG 2010/0205866-4, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 15/10/2013, T1, Data de Publicação: DJe 22/10/2013.

_____, STJ. AgRg no REsp 1237139/PE, rel. Min. Benedito Gonçalves, T1, j. 14-8-2012.

_____, STJ. REsp 734984 SP 2005/0044974-2, Relator: Ministro José Delgado, Data de Julgamento: 18/12/2007, T1, Data de Publicação: 16.06.2008.

_____, TJ-SC. ApC: 20130700739 SC 2013.070073-9 (Acórdão), Relator: Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Data de Julgamento: 10/11/2014, Primeira Câmara de Direito Público.

_____, TJ/SP. ApC 00158378820058260562 SP 0015837-88.2005.8.26.0562, Relator: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 08/09/2014, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/09/2014.

_____, TRF-1. ApC 791 BA 0000791-67.2006.4.01.3306, Relator: Desembargador Federal José Amílcar Machado, Data de Julgamento: 01/10/2012, Sexta Turma, Data de Publicação: 16/10/2012.

_____, TRF-1. ApC: 200533040000205 BA 2005.33.04.000020-5, Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro, Data de Julgamento: 17/09/2013, T3, Data de Publicação: e-DJF1 p.318 de 04/10/2013.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, RJ, n. 30, v. 1, p. 64-77, jan./fev. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**. São Paulo, SP, v. 1, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil:** para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1998.

_____. Incompetência e *Confidence Building* por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. **Revista de Economia Política**. São Paulo, SP, v. 21, n. 1(81), p. 141-166, jan./mar. de 2001.

_____. O estado brasileiro diante da globalização e da preferência pelo consumo imediato. **Revista da Escola de Economia de São Paulo – FGV**. São Paulo, SP, n. 327, p. 1-17, agosto de 2013.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, v. 1, n. 52, p. 1-18, janeiro de 2001.

BRUNELLE-QURASHI, Ophelie. *Assessing the relevancy and efficacy of the United Nations Convention Against Corruption: a comparative analysis*. Disponível em: <<http://www3.nd.edu/~ndjicl/V2I1/Brunelle-Quraishi.pdf>>. Acesso em: 14/05/2014.

CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel. **História Argumentada da filosofia moral e política:** A felicidade e o útil. Tradução: Alessandro Zir. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

CALSING, Renata de Assis. **A teoria da norma jurídica e a efetividade do Direito**. Disponível em: <<http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/Renata%20Calsing.pdf>>. Acesso em: 04/02/2015.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985.** Tese (Doutorado). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

CANO, Wilson. **(Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://centrocelsofurtado.org.br/congresso2014/arquivos/file/Artigo%20Wilson%20Cano.pdf>>. Acesso em 09/11/2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Gomes. **Direito Constitucional.** 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARBONELL, Miguel. *El neoconstitucionalismo en su labirinto.* In CARBONELL, Miguel (Ed.). **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos esogidos.** Madri: Trotta, 2007.

CARLBERG, Chistopher K. **A truly level playing field for international business: improving the oecd convention on combating bribery using clear standards.** Disponível em: <http://www.bc.edu/content/dam/files/schools/law/lawreviews/journals/bcicl/26_1/04_FMS.htm>. Acesso em: 24/04/2014.

CARNELUTI, Francesco. **Como nasce o Direito.** Tradução de Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2001.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald Otto. **O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998.** Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A057.pdf>>. Acesso em: 22/04/2014.

CARRAZZA, Antonio Roque. **Curso de Direito Tributário.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

CARVALHO, Cleide. Na Lava-Jato, 19 condenados podem ter prisões antecipadas. **O Globo.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/na-lava-jato-19-condenados-podem-ter-prisoas-antecipadas-18705623>>. Acesso em: 19/02/2016.

CARVALHO, Fábio L. de Lessa. **O princípio da impessoalidade nas licitações**. Maceió: Edufal, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. A sobrevivente ética de Maquiavel. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na Encruzilhada. In BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

_____. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARVALHO, Mario Cesar. Acordos da Operação Lava Jato já recuperaram R\$ 1,8 bi desviado. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1672192-acordos-da-operacao-lava-jato-ja-recuperaram-r-18-bi-desviado.shtml>>. Acesso em: 12/12/2015.

CAVALLI, Eduardo. *El poder judicial frente a la corrupción*. Montevideo: Liventa papelex, 1998.

CNJ. **Relatório Meta 18**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/metas2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf>. Acesso em: 26/09/2015.

CGU. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/cartilha-oea>>. Acesso em: 20/08/2015.

_____. **Convenção da OCDE**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a_seain/cartilha_OCDE.pdf>. Acesso em: 14/05/2014.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia, o discurso competente e outras falas**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Tradução de Antonio Araldo F. Dal Pozzo e Augusto Neves Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. *La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? Revue française d'administration publique. Liege/Belgium, v. 1, n. 105-106, p. 203-217, jan. 2003.*

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração, volume II.** 6.ed. São Paulo: Elsevier, 2001.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República.** Brasília: Kiron, 2011.

COE. **About COE.** Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/bakou/the-coe/about-coe>>. Acesso em: 23/04/2015.

_____. **Group of States against corruption (GRECO).** Disponível em: <<http://www.coe.int/en/web/bakou/the-coe/about-coe>>. Acesso em: 23/04/2015.

COIMBRA, Janaina de Almeida. **Convenção da ONU e a efetividade da repressão penal contra a corrupção.** (Monografia). Presidente Prudente: Faculdade de Direito Presidente Prudente, 2011.

COLL, Jean Louis; GUIBBERT, Jean Jaques (Coords.). **L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'ouest.** Mirail: Presses University du Mirail, 2005.

COMANDUCCI, Paolo. *Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico.* In: CARBONELL, Miguel (Ed.). **Neoconstitucionalismo(s).** Madrid: Trotta; 2003.

CONGRESSO EM FOCO. **Os últimos números da operação Lava Jato.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/os-ultimos-numeros-da-operacao-lava-jato/>>. Acesso em 15/12/2015.

_____. **Por quais crimes as pessoas estão presas aqui no Brasil.** Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/por-quais-crimes-as-pessoas-estao-presas-no-brasil/>>. Acesso em: 15/12/2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Meta 18.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/relatorio-meta-18>>. Acesso em: 24/08/2015.

CORDEIRO, Alexandre Delduque. **Três indagações sobre o princípio da moralidade administrativa: Teoria Política, Teoria do Direito e Teoria da Constituição em Transformação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CORDEIRO, Carla Priscilla B. S. O Princípio da Eficiência Administrativa. In CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. **Direito Administrativo Inovador**. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. O princípio do contraditório na ação de Improbidade Administrativa: Análise de alguns aspectos controvertidos. In **Congresso Nacional do Conpedi**, n. XXIII, 2014. Paraíba (PB). Anais do XXIII encontro nacional do Conpedi. UFPB/Conpedi, 2014, p. 440-455.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. **O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional**. Brasília: Funag, 2013.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o Prazo Decadencial do Art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS, v. 27, n. 57, 2003. p. 37.

CRUZ, Alvaro Ricardo de Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: JusPodvm, 2011.

CUENCA, Carlos Guillermo Castro. **Corrupción y delitos contra la Administración Pública: Especial Referencia a los delitos cometidos em la contratación pública**. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. **O jeitinho brasileiro**. Disponível em: <https://maniadehistoria.wordpress.com/o-jeitinho-brasileiro/>. Acesso em 12/07/2015.

_____. Prefácio. In BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro – a arte de ser mais igual que os outros**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2006.

_____. **O que faz o brasil Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DAHLSTRÖM, Carl; LINDVALL, Johannes; ROTHSTEIN, Bo. *Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities. Political Studies*. London, England, v. 61, p. 523-542, 2013.

_____; LAPUENTE, Victor; HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). **Good Government: The relevance of Political Science**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

_____; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. *Public administration around the world*. HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo (Ed.). **Good Government: The relevance of Political Science**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

DAHOU, Karim. *La bonne gouvernance selon la Banque mondiale: au-delà de l'habillage juridique*. TOTTE, Marc; DAHOU, Tarik; BILLAZ, René (Orgs.). **La décentralisation en Afrique de l'Ouest: Entre politique et développement**. Bélgica: Karthala Editions, 2003.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do Agente Público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da ESMAL**. Maceió, AL, n. 1, p. 129-146, 2002.

DANTAS, Ivo. **Poder Constituinte e Revolução: Breve introdução à teoria sociológica do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Rio, 1978.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência & Moralidade Administrativa: Submissão do Princípio da Eficiência à Moralidade Administrativa na Constituição Federal de 1988**. 2. ed. ver. atual. Curitiba: Juruá, 2009.

DIDIER JR., Fredie. **A reconstrução da teoria geral do processo**. Disponível em: <<http://www.editorajuspodivm.com.br/i/f/15-24%20fredie.pdf>>. Acesso em: 12/06/2015.

DIMOULIS, Dimitri (Coord.). **Dicionário brasileiro de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIOP, Amadou (Ed.). *Développement local, gouvernance territoriale: Enjeux et perspectives*. Bélgica: Karthala Editions, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

DUBEY, A. P. *Applied Ethics*. New Delhi: Northern Book Centre, 2004.

BEARE, Margaret E. (editor). *Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*. London: Sage Publications Ltd., 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ELLIOTT, Kimberly Ann. *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics, 1997.

ESPACH, Ralph H.; TULCHIN, Joseph S. *Combating corruption in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2000.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FATF. *FATF Members and observers*. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/membersandobservers/>>. Acesso em: 12/03/2015.

FAORO, Raimundo. **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. rev. São Paulo: O Globo, 2001.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. In CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madri: Trotta, 2007.

_____. **Por uma outra teoria dos direitos e dos bens fundamentais.** Tradução Alexandre Salim *et al.* Porto Alegre: 2011.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. A “corrupção” e a improbidade – Uma reflexão. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **O controle da moralidade na Constituição.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. In **Revista Lua Nova.** São Paulo, SP, n. 84, p. 353-364, 2011. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/alem_da_transparencia_-_accountability_e_politica_da_publicidade.pdf>. Acesso em: 12/12/2016.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Revista Opinião Pública.** Campinas, SP, v. 15, n. 2, p. 386-421, novembro de 2009.

_____. É fundamental combater à impunidade. **Jornal Valor Econômico.** Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/e_fundamental_combater_a_impunidade_0.pd>. Acesso em: 20/02/2016.

_____. **Corrupção, democracia e legitimidade.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. “Precisamos enfrentar o problema da impunidade”, afirma cientista político (Entrevista). In MAZUI, Guilherme. **Jornal Zero Hora.** Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/07/precisamos-enfrentar-o-problema-da-impunidade-afirma-cientista-politico-3821594.html>>. Acesso em: 12/12/2015.

FONTES, Virgínia. Prefácio. In PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. CLACSO (Orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 20/08/2015.

FOLHA POLÍTICA. **Sem corrupção, o brasileiro seria pelo menos 27% mais rico**. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2013/08/sem-corrupcao-o-brasileiro-seria-pelo.html>>. Acesso em 15/12/2015.

FREITAS, Juarez. **O Direito Fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **O controle dos atos administrativos e os direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros: 2004.

_____. Princípio da Moralidade administrativa. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FRITZ, Jean-Claude. *État et groupes sociaux face à la gestion internationale du développement*. HAUBERT, Maxime (*et. al.*) (Orgs.). **État et société dans le Tiers-Monde: de la modernisation à la démocratisation?** Paris: Publications de la Sorbonne, 1992.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de Direito Administrativo: Legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público**. São Paulo: Atlas, 2012.

_____; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, MG, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GALDINO, FLÁVIO. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos**: Direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCÍA, Henry Pease; TORRIANI, Giofianni (Ed.). *La lucha anticorrupción como política de Estado – V Seminario de Reforma del Estado*. Peru: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GEHRES, Claudia de Barros; BITENCOURT, Caroline Muller. A Ação Popular e o controle da corrupção. In **Seminário de Iniciação Científica UNISC**. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/semic/article/view/12287>>. Acesso em: 12/12/2015.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. A moralidade administrativa – a história de um conceito. **Revista do Ministério Público**. Porto Alegre, RS, n. 49, p. 61-76, 2002. p. 73. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274904378.pdf>. Acesso em: 12/08/2015.

GNT. Brasil, o país da corrupção. **GNT News**, 23 de fevereiro de 2015. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LEdDvQF9xCM>>. Acesso em: 15/12/2015.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUASTINI, Riccardo. *La “constitucionalización” del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. In: CARBONELL, Miguel (ed.). *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara; 2003.

GUIBBERT, Jean Jaques. *Une autre gouvernance existe-t-elle? Éclairages sénégalais*.

GUPTA, Sanjeev. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* Washington: International Monetary Fund, 1998.

_____; ABED, George T (Orgs.). **Governance, Corruption, and Economic Performance**. Washington: International Monetary Fund, 2002.

GURDÍAN-FERNÁNDEZ, Alicia. **El paradigma cualitativo em la investigación socio-educativa**. San José: Agencia española de cooperación internacional, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

HABIB, Sérgio. **Brasil**: Quinhentos anos de corrupção – enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais**: Histórias e práticas. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Rideel, 2005.

HOBBSAWM, Eric. **A era das revoluções**: 1789-1848. 33. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

HÖFFE, Otfried. **Aristóteles – Introdução**. Tradução: Roberto Hofmeister Pich. Porto Alegre: Artmed, 2008.

HUNTER, Jeff; SHAH, Anwar. *Anti-corruption Policies and Programs: A framework for Evaluation*. Washington: World Bank Publications, 2000. p

_____; SHAH, Anwar. *Applying a simple measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. Washington: World Bank Publications, 1998.

HUSEK, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público**. 6.ed. São Paulo: LTr, 2006.

HUTCHINSON, D. S. Ética. In BARNES, Jonathan (Org.). **Aristóteles**. Tradutor: Ricardo Hermann Ploch Machado. Aparecida: Ideias & Letras, 2009.

INNOVATING EUROPEAN STUDIES. *The origins of the Council of Europe*. Disponível em: <<http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/13839cdf-3e7e-4985-995f-2b6d9b534633>>. Acesso em 23/04/2015.

INTERPOL. *Corruption*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/Crime-areas/Corruption/Corruption>>. Acesso em: 12/01/2015.

_____. *Overview*. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>>. Acesso em: 12/01/2015.

IPEA. *Estado, instituições e democracia*, livro 9, volume 1. Brasília: Ipea, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. A “nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=82&artigo=1110&l=pt>>. Acesso em: 12/12/2015.

JUSTO, Marcelo. Sonegação dos países ricos é 25 vezes maior que a corrupção nos países pobres. **Brasil de Fato** (Jornal), de 06 a 12 de março de 2014.

KAUFMANN, Arthur. Filosofia do direito, teoria do direito, dogmática jurídica. *In* KAUFMANN, Arthur; HASSEMER, Winfried (Org.). **Introdução à filosofia do Direito e à teoria do direito contemporâneas**. Tradução: Marcos Keel e Manuel Seca de Oliveira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

KAUFMANN, Daniel. *10 Myths About Governance and Corruption*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/2005/09/basics.htm>>. Acesso em 11/04/2015.

_____; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. *The Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: 03/03/2015.

KELSEN, Hans. *A Justiça e o Direito Natural*. Tradução de João Baptista Machado. Coimbra: Almedina, 2009.

_____. *Jurisdição Constitucional*. Tradução de Alexandre Krug *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Pura do Direito**. 6 ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Andreas Joachim. **Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa)**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/545>>. Acesso em: 01/09/2013.

JIMÉNEZ, Carla. Corrupção rouba até 2,3% do PIB brasileiro. **El País**, 28/01/2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html>. Acesso em 15/12/2015.

LAMBSDORFF, Johann Graf. *Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?* In: ACKERMAN, Susan Rose (Org.). **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado**: cidadania e poder político na modernidade. 2.ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEBEAU, Yann *et al* (Orgs.). **État et acteurs émergents en Afrique: démocratie, indocilité, et transnationalisation**. Bélgica: Karthala Editions, 2008.

LEFF, Nathanel H. *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*. In HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Orgs.). **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

LIMA E SILVA, Jason de. A modernidade da revolução: entre o terror da liberdade e a autoridade das leis. In ALVES, Marcelo (Org.). **Direito e política na Revolução Francesa**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2012.

LINS JÚNIOR, George Sarmento. **La corruption politique et l'effectivité du droit fondamental à une administration publique probe et eficiente: perceptions et jugements moraux au Brésil**. Tese (Pós-Doutorado). Marseille: Université de Droit, D'Économie et des Sciences D'Aix-Marseille, 2015.

LUHMANN, Niklas. **Teoria política em el Estado de Bienestar**. Tradução: Fernando Vellespin. Madri: Alianza Editorial, 2007.

LUÑO, Angel Rodrigues. **Ética**. 5. ed. Pamplona: Universidad de Navarra S.A., 1991.

LUÑO, Antonio Enrique Péres. **Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional**. Tradução José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

LUZ, Denise. **Direito Administrativo Sancionador judicializado: improbidade administrativa e devido processo – aproximações e distanciamentos do Direito Penal**. Curitiba: Juruá. 2014.

MACEDO, Fausto; BULLA, Beatriz. As cinco restrições que Teori impôs a Delcídio para revogar sua prisão. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/as-cinco-restricoes-que-teori-impos-a-delcidio-para-revogar-sua-prisao/>>. Acesso em: 20/02/2016.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: UNB, 1994.

MAIARAL, Héctor A. *Las raíces legales de la corrupción: o de como el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*. Argentina: RAP S.A., 2007.

MALISKA, Marcos Augusto. **Estado e século XXI: A integração supranacional sob a ótica do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith, Almiro do Couto e Silva e a Re-significação do Princípio da Segurança Jurídica na Relação entre o Estado e os Cidadãos. *In: ÁVILA, Humberto (Org.). Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros. 2005.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e mudança constitucional: Limites e possibilidades na Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Princípio da Moralidade Administrativa. *In Pires, Luis Manoel Fonseca et al (Orgs.). Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MATTOSO, José. **Identidade nacional**. Lisboa: Fundação Mário Soares, 1998.

MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 2001.

MAYOUKOU, Célestin. *Introduction*. ADAM-LEDUNOIS, Sonia *et al* (Orgs.). **Gouvernance du développement local**. Paris: Editions L'Harmattan, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAZZUOLI; Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. 1. ed. 4. tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Plano da Eficácia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Plano da Existência**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da Eficiência. *In* MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de Direito Administrativo: Legalidade, segurança jurídica,**

impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDONÇA, Ricardo. Pela 1ª vez, corrupção é vista como o maior problema do país, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29/11/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>. Acesso em 15/12/2015.

MÉNISSIER, **Thierry**. *La corruption, un concept philosophique et politique chez les Anciens et les Modernes*. **Anabases**. Université de Toulouse-II Le Mirail, FR, n. 6, p. 11-16, 2007. Disponível em: <<https://anabases.revues.org/3284>>. Acesso em: 12/08/2015.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; DE OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa do Senado**. Brasília, DF, v. 46, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 2009.

MIOSSEC, Jean-Marie. *Le développement local, entre mondialisation et promotions des territoires: De la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires*.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MISSEL, Marícia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OCDE e as implicações do princípio da transparência**. Porto: Universidade do Porto, 2011. Disponível em: <<http://www.cije.up.pt/download-file/1020>>. Acesso em: 21/12/2014.

MONTI, Víctor Manuel. *Corrupción, gobierno y democracia*. Santiago del Estero: UNCa, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo, SP, n. 243, p. 13-27, set./dez. 2006.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **As crises do estado e da constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. In Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. Processo Administrativo e princípio da eficiência. In SUNDFIELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coords.). **As leis e o processo administrativo – Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Processo administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 2. ed. Malheiros: São Paulo, 2000.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 3.ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MPF. **A Lava Jato em números**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em: 12/12/2015.

_____. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/estatistica>>. Acesso em: 15/01/2016.

_____. **Propostas legislativas**. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em 12/12/2015.

_____. **Resultados da Operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros-1>>. Acesso em: 12/12/2015.

_____. **10 medidas contra a corrupção**. Disponível em: <<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas>>. Acesso em: 15/01/2016.

_____. **100 casos de corrupção em 2015**. Disponível em: <<https://slate.adobe.com/cp/DgF4n/>>. Acesso em: 15/01/2016.

MUNIZ, Larissa Casagrande Feller. **A configuração do jeitinho brasileiro em narrativas literárias**. (Dissertação). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2009.

MYRDAL, Gunnar. *Corruption as a Hindrance to modernization in South Asia*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

NABAIS, José Casalta. **Introdução ao Direito Fiscal das Empresas**. 2. ed. Coimbra: Almedina 2015.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O controle da Corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. In NASCIMENTO, Melillo Dinis do (Org.). **Lei Anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração Pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, RJ, n. 241, p. 209-240, jul./set. 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOTARI, Márcio Bonini; LEAL, Rogério Gesta. O crime de lavagem de dinheiro no âmbito da convenção da OCDE e as políticas públicas de combate à corrupção. **Revista do Direito Público**. Londrina, SC, v. 10, n.2, p. 187-206, mai./ago. 2015.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In PIRES, Luis Manoel Fonseca *et al.* **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NYE, J. S. *Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael. **Political Corruption: concepts and contexts**. 3 ed. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

OAS. **Democracy: Corruption**. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/sisca/dem_corr.html>. Acesso em: 12/01/2015.

_____. **Portal Anticorrupção das Américas**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/Combate.htm>>. Acesso em 21/02/2015.

OEA. **Estados Membros**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/sobre/estados_membros.asp>. Acesso em: 12/03/2015.

OECD. *Creating cultures of integrity*. Disponível em: <<http://oecdinsights.org/2015/08/10/creating-cultures-of-integrity/>>. Acesso em: 12/03/2015.

_____. *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of Crime of Bribery of Foreign Public Officials*. Disponível em: <dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>. Acesso em: 12/03/2015.

_____. *OECD-Latin America anti-corruption programme*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm>>. Acesso em: 12/03/2015.

_____. *Members and partners*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>>. Acesso em: 12/02/2015.

_____. *Working Group on Bribery: 2012 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/monitoring/2012-data-on-enforcement-of-the-anti-bribery-convention>>. Acesso em: 14/05/2014.

OGP. *Brazil*. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/country/brazil>>. Acesso em: 12/01/2015.

_____. *Parceria para o Governo Aberto*. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 12/01/2015.

_____. *Countries*. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/countries>>. Acesso em: 12/01/2015.

OLIVÉ, Juan Carlos Ferré, *et al.* *Blanqueo de dinero y corrupción en el sistema bancario: delitos financieros, fraude y corrupción em Europa*. Espanha: Universidade de Salamanca, 2002.

OLIVE-LECLERC, Michèle. *Les nouvelles collectivités territoriales entre aide internationale et pouvoirs locaux: Légitimité instrumentale ou légitimité politique?*

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **RBDP – Revista Brasileira de Direito Público**. Belo Horizonte, MG, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. A contra-reforma do Estado no Brasil: Uma análise crítica. **Revista Urutágua**. Maringá, PR, n. 24, p. 1-15, mai/ago. 2011.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. Família, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, PR, n. 18, ano 9, p. 150-169, jun./dez. 2007.

OLIVIER, Paul De Bruyne; KABAMBA, Nkulu. *Gouvernance Nationale et Locale en Afrique Sub-Saharienne*. Paris: Editions L'Harmattan, 2001.

ONU. *Member States of the United Nations*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/members/>>. Acesso em: 02/05/2015.

OZORIO, Celina; KRAMER, Cynthia; MIRANDA, Silvia Julia Bueno de. **Cooperação Internacional de autoridades em investigações de corrupção**. Disponível em: <<http://lob-svmfa.com.br/arquivos/site/publicacoes/files/Coopera%C3%A7%C3%A3o%20internacional%20de%20autoridades%20em%20investiga%C3%A7%C3%B5es%20de%20corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 05/02/2015

PACTO GLOBAL REDE BRASILEIRA. **Brasil conquista maior número de assinaturas para a iniciativa *Call to Action*, do Pacto Global da ONU**. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/Artigo/165/Brasil-conquista-maior-numero-de-assinaturas-para-a-iniciativa-Call-to-Action--do-Pacto-Global-da-ONU>>. Acesso em: 11/01/2015.

_____. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/63/Historico>>. Acesso em: 11/01/2015.

_____. **Os 10 princípios**. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/56/Os-10-principios>>. Acesso em: 12/01/2015.

_____. **O que é?** Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/artigo/70/O-que-eh>>. Acesso em: 11/01/2015.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Constituição e Direito Internacional**: cedências possíveis no Brasil e no mundo globalizado. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório do Parlamento Europeu sobre a corrupção nos setores público e privado e seu impacto em países terceiros de 19/08/2013**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0250+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 24/04/2014.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. *Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latino-americano com corriente doctrinal sistematizada?* Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em: 13/08/2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos em defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PECQUEUR, Bernard. *Fondements théoriques et conceptuels du developpment local et de la gouvernance territoriale*. DIOP, Amadou (Ed.). *Développement local, gouvernance territoriale: Enjeux et perspectives*. Bélgica: Karthala Editions, 2008.

PEGORARO, Olinto. **Ética e Justiça**. Petrópolis: Vozes, 1995.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Cadernos de Pesquisas em Administração**. São Paulo, SP, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho de 2005.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PÉREZ LUÑO, Antonio Henrique. *Los derechos fundamentales*. 8. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIETH *apud* ELLIOTT, Kimberly Ann. Op. cit., p. 120. OCDE. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions: Ratification Status as of 8 April 2014*. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus_May2014.pdf>. Acesso em: 14/05/2014.

PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. **A Administração Pública brasileira e o modelo burocrático de Max Weber: uma tentativa de abordagem histórico-comparativa.** Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública – FGV, 1976.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organização & Sociedade.** Salvador, BA, v. 5, n. 12, p. 59-79, maio/agosto de 1998.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. Controle judicial do nepotismo: para além da 13ª súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal. *In* Pires, Luis Manoel Fonseca *et al* (Orgs.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos.** Tradução: Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1994.

POZZOLO, Susana. *Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional.* *In: Revista Doxa, Cuadernos de Filosofía Del Derecho.* Alicante, ES, n. 21, v. 1, 1998.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia.** São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

RAMOS, Graciliano. **Relatório da Prefeitura Municipal de Palmeira dos Índios, 1929.** Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/conteudo-complementar/relatorio-da-prefeitura-municipal-de-palmeira-dos-indios-1929>>. Acesso em: 12/07/2015.

RIPERT, Georges. **A regra moral nas obrigações civis.** Tradução de Osório de Oliveira. Campinas: Bookseller, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

RODRIGUES, Horácio Wanderley. **Ensino Jurídico e Direito Alternativo.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. Madri: Siglo XXI, 2001.

ROSEMBERG, Fúvia. Uma Introdução ao Estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

ROTHSTEIN, Bo. *Corruption, Happiness, Social Trust and the welfare State: a causal mechanisms approach*. Suécia: *The Quality of Government Institute and University of Gothenburg*, 2010.

SAAVEDRE, Giovani A. Reflexões iniciais sobre criminal compliance. In **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, SP, ano 18, n. 218, p. 11-12, jan., 2011, p. 1. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/17983762/1696253331/name/Reflex%C3%B5es+iniciais+sobre+criminal+compliance.pdf>>. Acesso em 12/01/2016.

SALUM JR., Brasílio. Metamorfose do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, SP, v. 18, n. 52, p. 35-54, junho de 2003.

SANTOS, Antônio Carlos. **A política negada: poder e corrupção em Montesquieu**. São Cristóvão: UFS; Aracaju: Fundação Oviêdo Teixeira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. Um discurso sobre as Ciências na transição para a ciência pós-moderna. **Revista de Estudos avançados**. São Paulo, SP, v. 2, n. 2, p. 46-71, maio/agosto de 1998.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. (Organizador). **Interesses público versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO: Daniel (Coord.). **Filosofia e teoria constitucional e contemporânea**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2009.

_____. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

_____. **Pontes de Miranda e a teoria dos direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/wp-content/uploads/2011/02/Pontes-de-Miranda-e-a-teoria-dos-direitos-fundamentais2.pdf>>. Acesso em: 12/12/2014.

SARTIN, Gustavo H. S.S. O surgimento do conceito de “Antiguidade Tardia” e a encruzilhada da historiografia atual. **Brathair – Revista de Estudos Celtas e Germânicos**. Curitiba, PR, v. 9, n. 2, p. 15-40, 2009.

SAVOIE, Donald. Introdução. In PETERS, B. Guy; SAVOIE, Donald (Orgs.). *La gouvernance au XXI^e siècle: revitaliser la fonction publique*. Québec: Presses Université Laval, 2001.

SCHWAECZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil Império. In AVRITZER, Leonardo *et al* (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, RJ, n. 20, pp. 60-70, Ago./2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782002000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/01/2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Luiz Carlos Eichenberg (Coord.). **O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida**. Brasília: IPEA, 1992.

SILVA, Ovídio Batista da. **Processo e Ideologia: paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, MG, v. 6, p. 607-630, 2003.

SILVEIRA, Denis Coitinho. As virtudes em Aristóteles. **Revista de Ciências humanas**, Frederico Westphalen, RS, v. 1, n. 1, p. 41-71, 2000.

SIMAS, Henrique de Carvalho. **Manual elementar de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1978.

_____. **Os sentidos da justiça em Aristóteles**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Penguin. 2013.

_____. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**, volume I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.

SOUZA, Amanda Moraes. Corrupção: perspectivas para um problema internacional. **Revista Conjuntura Global**. Curitiba, PR, n. 4, v. 3, p. 244-249, out./dez. 2014. p. 245-246.

SPECK, Bruno Wilhelm. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. **Revista Debates: A Democracia como Projeto para o Século XXI**. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, SP, n.17, p. 39-58.

STF. **Súmula Vinculante 13**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 12/12/2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Crise de paradigmas – Devemos nos importar, sim, com o que a doutrina diz**. Disponível em:

<http://www.advocaciapasold.com.br/artigos/arquivos/crise_de_paradigmas_a_doutrina_importa.pdf>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. **Hermenêutica jurídica e(m) crise – uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

_____. Hermenêutica, neoconstitucionalismo, e o problema da discricionariedade dos juízes. In **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**. Curitiba, PR, ano I, n. 1. 2009. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/primeira_edicao/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf>. Acesso em: 01/05/2015.

STÖRING, Hans Joachim. **História geral da filosofia**. Tradutores: Volney J. Berkenbrock *et al.* Petrópolis: Vozes, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TAX JUSTICE NETWORK. **A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide**. Disponível em: <http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf>. Acesso em: 10/10/2014.

TEIXEIRA, Glória. **Manual de Direito Fiscal**. 2. ed. rev. e amp. Coimbra: Almedina, 2010.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Estudo de conformidade do ambiente institucional brasileiro com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/OEA_Brasil.pdf>. Acesso em: 23/08/2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption by country – Brazil, overview**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/country#BRA>>. Acesso em: 12/02/2015.

_____. **Corruption in the Americas: the good, the bad and the ugly?** Disponível em: <<http://blog.transparency.org/2014/12/03/corruption-in-the-americas-the-good-the-bad-and-the-ugly>>. Acesso em: 12/04/2015.

_____. **Global corruption barometer 2013 results are now available and can be viewed here**. Disponível em: <http://www.transparency.org/country#BRA_PublicOpinion>. Acesso em: 08/12/2014.

_____. **Mission, vision and values**. Disponível em: <https://www.transparency.org/howeare/organisation/mission_vision_and_values/0/>. Acesso em: 05/03/2015.

_____. *What is Transparency Internacional?*. Disponível em: <<https://www.transparency.org/about/>>. Acesso em: 05/03/2015.

UFMG. **Relatório de pesquisa:** projeto corrupção, democracia e interesse público. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol10/artigo7vol10-2.pdf>>. Acesso em: 12/12/2014.

UNODC. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 24/04/2014.

_____. **Corrupção:** ações. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/acoes.html>>. Acesso em: 09/03/2015.

_____. *United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 2 April 2014*. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>>. Acesso em: 14/05/2014.

_____. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>>. Acesso em 12/05/2014.

UOL NOTÍCIAS. **Corrupção tira R\$ 200 bilhões ao ano dos cofres públicos, diz procurador da Lava Jato**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/09/15/corruptcao-tira-r-200-bi-ao-ano-dos-cofres-publicos-diz-procurador-da-lava-jato.htm>>. Acesso em 15/12/2015.

USP. **Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 12/09/2015.

VALDÉS, Ernesto Garzón. *Acerca del concepto de “corrupción”*. *Revista Claves de la Razón Práctica*. Madri, ES, n. 56, oct. 1995.

VALLONE, Giuliana. **Procuradoria e Banco Mundial firmam acordo contra fraudes e corrupção**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/02/1587937-procuradoria-e-banco-mundial-firmam-acordo-contra-fraudes-e-corrupcao.shtml>>. Acesso em 15/02/2015.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva Histórica da Corrupção – Livro I**. Brasília: Thesaurus, 2014.

_____. **Perspectiva do Direito Internacional sobre a Corrupção – Livro IV.** Brasília: Thesaurus, 2014.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Trad. Mário Moraes. São Paulo: Martin Claret, 2013.

_____. **Economia e sociedade:** Fundamentos da sociologia compreensiva, volume 2. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: UNB, 2004.

WORLD BANK. **GINI index (World Bank estimate).** Disponível em:

<<http://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI/countries/1W-BR?display=map>>. Acesso em: 20/08/2015.

XAVIER, Alberto. **Direito Tributário internacional do Brasil – Tributação das operações internacionais.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ZANCANER, Weida. Razoabilidade e moralidade: princípios concretizadores do perfil do Estado Social e Democrático de Direito. **Revista Diálogo Jurídico.** Salvador, BA, ano I, v. 1, p. 1-14, dez. 2001.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Orgs). **Direito & Economia.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.