

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CARLOS DA FONSECA NADAIS

A Corrupção e Administração Pública:

Estudo histórico-normativo de proteção ao patrimônio público e de promoção da moralidade
pública

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2016

CARLOS DA FONSECA NADAIS

A Corrupção e Administração Pública:

Estudo histórico-normativo de proteção ao patrimônio público e de promoção da moralidade pública

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

CURITIBA - PR

2016

RESUMO

NADAIS, Carlos da Fonseca. A Corrupção e Administração Pública: Estudo histórico-normativo de proteção ao patrimônio público e de promoção da moralidade pública. 2016. 42 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2016.

O combate à corrupção no Brasil é uma tarefa hercúlea de gerações. O Brasil conseguiu atravessar com tranquilidade de um período de exceção para um Estado democrático, entretanto as instituições ainda sofrem com dilapidação do patrimônio público pela corrupção. Atualmente o Brasil passa por um período único de insatisfação popular que quer o fim da corrupção, entretanto, para que a empreitada tenha sucesso é necessária uma legislação firme e moderna. A presente pesquisa aborda, preliminarmente, a evolução das modalidades de administração pública, bem como os princípios constitucionais que a margeiam. Posto isso, temos a apresentação da legislação de combate à corrupção - Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção -, uma com foco no servidor público e outra no particular, posto que no ato de corrupção temos, em regra, dois agentes: corrupto e o corruptor. A pesquisa exploratória e bibliográfica caminhou pelo levantamento histórico das modalidades de administração pública, bem como da produção legislativa de combate à corrupção na administração pública. O objetivo da pesquisa é analisar se essa legislação tem abrangência e eficácia necessárias ao combate à corrupção. Os resultados apresentados se concretizam na exposição de acórdãos exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo aplicando a legislação comentada, que atestam sua plena aplicabilidade.

Palavras-chave: corrupção, administração pública, Lei de Improbidade Administrativa, Lei Anticorrupção.

SUMÁRIO

| | |
|--|--------------------------------------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 05 |
| 1.1. Justificativa..... | 05 |
| 1.2. Objetivos..... | 06 |
| 1.3. Procedimento Metodológico | 06 |
| 1.4. Estrutura do Trabalho | 06 |
| 2. MARCO TEÓRICO | 08 |
| 2.1 Corrupção | 08 |
| 2.2 Administração Pública..... | 10 |
| 2.2.1. Modelos de Administração Pública..... | 10 |
| 2.2.1.1. Modelo Patrimonialista | 11 |
| 2.2.1.2. Modelo Burocrático..... | 12 |
| 2.2.1.2.1. Disfunções da Burocracia Brasileira | 13 |
| 2.2.1.3. Modelo Gerencial | Erro! Indicador não definido. |
| 2.2.1.3.1. Disfunções do Modelo Gerencial Brasileiro | 17 |
| 2.3. Princípios da Administração Pública..... | 17 |
| 2.3.1. Princípio da Legalidade | 18 |
| 2.3.2. Princípio da Impessoalidade..... | 19 |
| 2.3.3. Princípio da Publicidade..... | 19 |
| 2.3.4. Princípio da Eficiência | 20 |
| 2.3.5. Princípio da Moralidade | 21 |
| 2.4. A legislação de proteção ao patrimônio público | 23 |
| 2.4.1. A legislação com foco no <i>servidor público</i> : Lei 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa | 23 |
| 2.4.1.1 Sujeitos ativos e passivos de atos de improbidade administrativa | 26 |
| 2.4.1.1.1. Agentes Políticos | 27 |
| 2.4.1.1.2. Servidores Públicos | 27 |
| 2.4.2. A legislação com foco no <i>particular</i> : Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção..... | 27 |
| 2.4.2.1. Acordo de Leniência..... | 29 |
| 3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 30 |
| 4. CONCLUSÕES | 36 |
| REFERÊNCIAS | 38 |

1. INTRODUÇÃO

O tema da corrupção na administração pública é complexo e histórico, principalmente em nosso país e, mesmo com a evolução dos modelos de administração pública propostos pelo *Poder Executivo*, ainda apresentamos alto grau de patrimonialismo e ineficiência no trato da coisa pública.

A exigência dos administrados/cidadãos por mais transparência e probidade no trato da coisa pública, aliada a alta carga tributária sem oferta proporcional de serviços públicos, obriga a uma ação incisiva do *Poder Legislativo* no aprimoramento da legislação de combate aos desmandos dos gestores públicos, bem como do *Poder Judiciária* para dar efetividade à proteção do patrimônio público.

A proximidade do privado ao público é a imbricação do *aspecto concorrencial entre as empresas privadas pela disputa dos contratos públicos* (esfera privada) e da *execução de projetos político-partidários* (esfera pública); entretanto são elementos que não tem qualquer aderência aos *anseios dos administrados/cidadãos* e as *melhores práticas de governança pública*.

A cada escândalo de corrupção apresentado pela mídia, como, por exemplo, “Operação Zelotes”, “Operação Recebedor”, “Operação Acarajé” ou “Operação Catilinárias”, desmembramentos da “Operação Lava-Jato”, faz crescer a indignação dos cidadãos e acarreta necessidade de nova produção legislativa, entretanto o refinamento da atuação de grupos organizados gera a necessidade de *mecanismos legais mais agressivos e mais eficazes*.

1.1. Justificativa

A corrupção na administração pública é assunto complexo e histórico em nosso país e, mesmo com a evolução dos modelos de administração pública, é fato notório que ainda apresentamos alto grau de patrimonialismo e corrupção no trato da coisa pública.

Assim, é necessário o estudo continuado da legislação em vigor de combate à corrupção para aferirmos, pontualmente, sua efetividade no Poder Judiciário. Essa tarefa, portanto, não se extingue nesse trabalho, mas fornecerá subsídios para novas pesquisas.

1.2. Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é analisar o alcance e efetividade da legislação vigente de proteção ao patrimônio público. Para tanto, os objetivos específicos são:

- apresentar uma breve evolução dos modelos de administração pública;
- identificar os princípios norteadores de uma administração da coisa pública; e
- levantar e esmiuçar os aspectos mais relevantes da legislação específicas de proteção ao patrimônio público, tanto pelo viés da atuação do servidor público quanto pelo particular que contrata com administração pública.

1.3. Procedimento Metodológico

Trata-se de pesquisa exploratória e bibliográfica pelo levantamento histórico das modalidades de administração pública, bem como da produção legislativa de combate à corrupção na administração pública.

Para satisfação dos objetivos específicos foi, inicialmente, pesquisado na doutrina dominante as modalidades de administração pública instituídas no Brasil, com predominância nos estudos de Luis Carlos Bresser Pereira e autores por ele citados; bem como os estudos dos doutrinadores no Direito Constitucional e Direito Administrativo, capitaneada, principalmente, pelas obras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e, também, pelos autores por ela citados; e analisado a legislação predominante no combate à corrupção: a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, ambas de abrangência nacional.

Por fim, foram verificadas situações de aplicação dessas leis pelo Poder Judiciário, sendo pesquisados acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, nas condenações por mau uso do cargo ou recursos públicos, para atender o ultimo quesito dos objetivos específicos.

1.4. Estrutura do Trabalho

O presente trabalho é composto de 4 (quatro) capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a introdução, objetivos, justificativa, procedimento metodológico e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo apresenta o marco teórico da pesquisa abordando a conceituação de corrupção; administração pública com suas modalidades e princípios constitucionais; a legislação de proteção ao patrimônio público com foco no servidor público e no particular.

No terceiro capítulo temos a apresentação e análise de resultados da pesquisa lastreada nos julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo na aplicação da legislação destacada no capítulo anterior.

Por fim o capítulo quarto onde tecemos as conclusões da pesquisa.

2. MARCO TEÓRICO

Inferir, a partir da competência de uma vida particular, alguma competência para o exercício público, é inferir mal: há quem se conduza bem e não conduza bem os outros.
(Montaigne – O útil e o honesto)

2.1. A Corrupção

A definição de corrupção é bem ampla. Para começarmos nosso estudo, utilizaremos, inicialmente, as postas por Salomão Ribas Junior que se amoldam às perspectivas para cada campo da ciência:

Nas ciências jurídicas, aponta para as leis penais, disposto no artigo 316 do Código Penal, tipificada como a conduta de exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. Nas ciências políticas, apresenta como ato do funcionário público que foge das regras que o limitam e orientam para favorecer interesses particulares mediante uma recompensa. Nas ciências econômicas, como um fator que surge das circunstâncias, do modelo burocrático, da remuneração do funcionário público, dos costumes locais. Nas ciências sociológicas, como uma ruptura de uma regra normalmente aceita. (RIBAS JUNIOR, 2014, p. 313-317)

Frei Leonardo Boff (2012) afirma que há em nós uma força que nos incita à corrupção, um tipo de desvio que, entretanto, pode ser controlado e superado, mas que livre de amarras continua sua tendência natural. A corrupção, segundo Boff, provém de três razões básicas: *histórica, política e cultural*. Vejamos como ele os descreve:

Histórica, pois somos herdeiros de uma *perversa herança colonial* e escravocrata que marcou nossos hábitos. As pessoas para sobreviverem e guardarem a mínima liberdade eram levadas a corromper. Essa prática deu origem ao *jeitinho brasileiro*, uma forma de navegação dentro de uma *sociedade desigual e injusta* e à lei de Gerson que é tirar vantagem pessoal de tudo.

Política: a base da corrupção política reside no *patrimonialismo*, na indigente democracia e no capitalismo sem regras. No *patrimonialismo* não se distingue a esfera pública da privada. As elites trataram *a coisa pública como se fosse sua* e organizaram

o Estado com estruturas e leis que servissem a seus interesses *sem pensar no bem comum*.

Cultural, posto que a cultura dita regras socialmente reconhecidas. Os corruptos são vistos como espertos e não como criminosos que de fato são. Quanto mais desigual e injusto é um Estado e ainda por cima centralizado e burocratizado como o nosso, mais se cria um caldo cultural que permite e tolera a corrupção.

No texto de Frei Leonardo Boff encontramos um termo bem conhecido entre nós – *jeitinho brasileiro* – que corresponde ao ato de transgredir a lei de uma forma dissimulada e amena, que parece que não faz mal a ninguém. “O sujeito que pratica o jeitinho acredita não estar cometendo nenhum crime, mas apenas usando o seu poder de argumentação e sedução para conseguir um tratamento diferenciado...” (RODRIGUES, 2013, p. 40). Entretanto essas pequenas corrupções do cotidiano pé que legitimam a corrupção do Estado.

Outro ponto importante destacado é a *desigualdade social* que se retroalimenta pela corrupção, pois a “corrupção aprofunda a desigualdade social, quando desvia recursos que seriam alocados pelo Estado para mitigá-la, ao mesmo tempo em que pode ser um sintoma dessa mesma forma de desorganização política”. (BASTOS, 2014, p. 69-b)

Por fim, temos o *patrimonialismo*, indicado no texto como a apropriação da coisa pública para fins particulares, *herança da condução de colônia portuguesa*, temas que veremos mais adiante.

O doutrinador Paulo Norberto Migliavacca (2007, p. 116-117) apresentou, em seu estudo, as *causas* para a ocorrência da corrupção, também importante para nosso estudo:

Leis e regras ambíguas: a falta de regras claras de governança pública abra falhas de controle para percepção de benefícios do governo, que de outra maneira, não seriam permitidos;

Oportunidade de abuso: os servidores públicos podem ser tentados a abusar do poder de aplicar multas ou sanções aos administrados ou criar dificuldades para vender facilidades;

Salários baixos demais: Os níveis de corrupção dos países, geralmente, tem correlação com seu IDH, assim a corrupção pode ser, ao mesmo tempo, causa e consequência;

Baixo comprometimento e respeito a contratos e leis: A impunidade encoraja a corrupção. A democracia funda-se na justiça e afunda-se na impunidade;

Sistemas econômicos e políticos fechados: muitos apontam que quanto maior a liberdade econômica e política, menor sua corrupção, sendo o inverso leva a desigualdade social e inibe a transparência; e

Fatos culturais e históricos: Aqui temos as mesmas situações elencadas por Frei Leonardo Boff.

2.2. Administração Pública

O Dicionário Michaelis apresenta administração como “ato de administrar”; administrar como “exercer, governar”, que não nos leva a uma situação confortável. A palavra “administração” deriva de latim “administratio”, com raiz em “minister” que significa “o que serve”, “o que assiste”, “o que executa”. A definição que utilizaremos como *definição de administração* o ato de “reunir e aplicar, da melhor forma possível, os recursos disponíveis” (TEIXEIRA; SALOMÃO; TEIXEIRA, 2010, p. 8 e 9).

Já a definição de administração pública que melhor se adapta a nosso estudo é a posta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012, p. 50), como “sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”.

Para Alexandre de Moraes (2014, p. 295), a Administração Pública pode ser definida subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

2.2.1. Modelos de Administração Pública

A doutrina majoritária destaca três modelos praticados na administração pública brasileira, destacados em períodos históricos distintos: *a*) patrimonialista (1500-

1930), **b**) burocrático (1930-1990), e **c**) gerencial (a partir de 1990). Cabe ressaltar que eles não são perfeitamente excludentes, nem mesmo estão superados, pelo contrário, ainda temos, pelo menos no Brasil, resquícios de todos eles.

2.2.1.1. Modelo Patrimonialista

O modelo **patrimonialista** é caracterizado, mais fortemente, pelo imiscuimento entre o patrimônio público e privado. Tem sua sublimação nos modelos de Estados Absolutistas, em que não há coisa pública nem particular, pois todos os bens são do monarca.

Se por um lado, o poder do monarca se fundava pelo ***direito divino***, sendo a representação da vontade de Deus na terra, logo não podendo ser responsabilizado por seus atos perante terceiros (*The king can no do wrong*), por outro lado, se caracterizava pela ***concentração de poderes absolutos*** (*L'Etat c'est moi*), assim tudo emanava da vontade do monarca. Esse contexto favorecia a corrupção, o nepotismo, as prebendas, principais características do patrimonialismo.

O Estado Português também se compunha dessa maneira e, para ilustrar essa situação, nos valem da leitura da carta de Pero Vaz de Caminha informando ao rei de Portugal da descoberta do Brasil, em 1500. Na última frase dessa missiva, Caminha pede a interseção do rei a favor de João de Osório, que estava na ilha de São Tomé, cumprindo pena de banimento. O sujeito era marido Isabel, única filha de Caminha e havia cometido diversos delitos graves, na proporção da pena aplicada e, somente por “graça especial”, poder-se-ia comutar tal pena. Caminha, de certa forma, aproveitou-se desse momento de proximidade com o rei para requerer o benefício ao genro, mas tudo dentro dessa lógica de administração pública patrimonialista (MEDINA).

Essa tradição portuguesa foi trazida para o Brasil, inicialmente quando das concessões das Capitânicas Hereditárias aos nobres portugueses. No processo de construção do Estado Português o rei necessitou da contribuição dos nobres nessa empreitada. Assim o rei se viu em “dívida” com esses e uma das benesses ofertadas foi a concessão de territórios em terras brasileiras para administrar, chamadas de Capitânicas Hereditárias. Percebemos então que o Brasil era simplesmente um patrimônio da Coroa Portuguesa em que o rei dispunha como melhor aprouvera (MEDINA).

Em 1808, com a chegada da família real ao Brasil, o país é alçado à condição de Reino Unido de Portugal, inicia-se, assim, a construção de uma organização administrativa moderna e integrada ao estilo português de administração pública. Desse modo, o corpo público era constituído de acordo com os interesses do rei.

Em 1822 ocorreu a Independência do Brasil e pouco depois, em 1824, o Imperador Dom Pedro I *outorgou* a primeira Constituição (sem participação popular). Ela contemplava, além dos poderes Executivo (exercido pelo Imperador), Legislativo e Judiciário, um quarto poder, o Moderador (art. 10 da CF/1824) também exercido pelo Imperador, e reforçava a “irresponsabilidade” do Imperador (art. 99 da CF/1824) pelos seus atos.

Essa centralização administrativa nas mãos do Imperador, conduzindo os poderes Executivo e Moderador, propiciava, ainda, a condução do país a seus interesses, e, conseqüentemente, a falta de um projeto para a nação. Assim, não era só a *falta da separação da coisa pública com a coisa privada* permeavam a administração pública. A *corrupção* e o *nepotismo* ainda eram a tônica, pelo uso do clientelismo e da troca de favores para o preenchimento de cargos administrativos.

Esse modelo de administração perdurou com a instauração da República, em 1889, pois o poder foi transferido à oligarquia agrária, que não era afeita a mudanças, e constitui acordos políticos para se perpetuarem no poder, denominado política café-com-leite, no revezamento entre São Paulo e Minas Gerais na presidência da República. Isso se seguiu até 1930, com o fim da chamada República Velha.

A proclamação da República, o sistema aristocrático deveria estar superado e as leis atingiriam a todos, indistintamente, entretanto não foi o que ocorreu, pois o “coronel” não foi atingido pela lei como o “retirante”. A aristocracia continuou a ver a lei como algo que não havia sido feito para ela (RODRIGUES, 2013, p. 47).

Finalizando, podemos, então, caracterizar o patrimonialismo como: *a)* o imiscuimento do que é público com o privado; *b)* predomínio da vontade unipessoal do dirigente; *c)* cargos públicos como prebendas; *d)* corrupção; *e)* nepotismo; e *f)* ineficiência dos serviços públicos.

2.2.1.2. Modelo Burocrático

A burocracia surgiu, então, numa tentativa de coibir os excessos do patrimonialismo, principalmente no que tange a plena separação da coisa pública da coisa privada, orientada sob um modelo racional-legal caracterizado, principalmente, pelo a) *profissionalismo*; b) *impessoalidade*; c) *formalismo* (MAXIMIANO, 2009, p. 69), podendo ser acrescido da d) hierarquia; e) especialização do trabalho (TEIXEIRA; SALOMÃO; TEIXEIRA, 2010, p. 87-88).

O principal teórico da teoria da burocracia foi o sociólogo alemão Max Weber, concebida dentro de uma lógica de um Estado liberal, enxuto e direcionado a exercer sua presença estritamente em funções essenciais à sociedade.

O *profissionalismo* está ligado com a meritocracia (qualificações) e carreira profissional (plano de carreira). A *impessoalidade* aponta que as relações entre os integrantes da burocracia são governadas pelos cargos que ocupam, pelos direitos e deveres investidos nesse cargo, logo o agente não pode utilizar seu entendimento pessoal para exercer suas funções, mas deve seguir as normas e procedimentos estabelecidos pela organização. O *formalismo* diz respeito às normas e regulamentos e rotinas padronizadas e comunicações por escrito (MAXIMIANO, 2009, p. 69-70).

A utilização do aparato burocrático surgiu com o intuito de *aumentar a eficiência organizacional* (diferente do que comumente se pensa, a ideia de eficiência foi introduzida na burocracia e não no modelo gerencial, que veremos mais adiante). O controle na burocracia é *a priori* e focado nos procedimentos, assim a eficiência seria alcançada no detalhamento antecipado de como as atividades devem ser realizadas (previsibilidade do comportamento humano).

2.2.1.2.1. Disfunções da burocracia brasileira

Charles Perrow acredita que o ideal de Weber nunca seria alcançado, haja vista que as organizações são formadas por pessoas, e essas não existem somente para a organização, mas também para seus interesses pessoais. Desse modo, as organizações refletem as imperfeições dos seres humanos (MAXIMIANO, 2009, p. 74-75).

Transmutando esse entendimento para a administração pública, podemos apontar alguns fatores que promovem a disfunção da burocracia estatal. Inicialmente a gênese dessas alterações advém de que a teoria da burocracia foi formulada por Weber

visando o *Estado mínimo e enxuto* (liberalismo), e proposta, inicialmente, *para a Alemanha*, de dimensões medianas.

O caso brasileiro acrescenta ainda alguns elementos, pois com o tempo o Estado passa a adquirir *novas atribuições; crescendo em proporção* e, conseqüentemente, gerando *aumento de controles* (níveis hierárquicos), supondo a “desconfiança” no servidor público. Trocou-se a figura do soberano no patrimonialismo pelo Estado na burocracia disfuncional.

Antonio Cesar Amaru Maximiano (2009, p. 74-78) fazendo uma analogia do entendimento de Merton sobre as disfunções da burocracia com a administração pública brasileira, afirma que as *disfunções da burocracia estatal* são: a) *apego aos regulamentos e procedimentos internos*; b) *excesso de formalismo*; c) *resistência a mudanças*; d) *hierarquização do processo decisório*; e) *perda da noção do cidadão/usuário/cliente*; e f) *ineficiência e auto referência*.

Esse entendimento acompanha o apresentado no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), elaborado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pelo Ministro Luís Carlos Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999):

O Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. (PDRAE, 1995, p. 15)

Em 1929 tivemos a crise da Bolsa de New York, que convulsionou a economia estadunidense, levando-a a uma grande depressão, contaminando todo planeta. Tal situação suscitou a presença mais incisiva do Estado, com a execução de um conjunto de políticas públicas pelo Governo de Franklin Roosevelt, denominadas como *New Deal*.

Essa crise deixou reflexos relevantes no Brasil, pois o *declínio da oligarquia rural*, decorrente da queda brusca do preço do café, e a *forte imigração do campo para as cidades*, decorrentes do primeiro fator, abriu as portas para as reformas propostas pelo Presidente Getúlio Vargas. (BRESSER PEREIRA, 1978, P. 45).

Os primeiros movimentos de aplicação do modelo burocrático na administração pública no Brasil se deram em 1936, com a *criação do CFSPC* (Serviço Federal de Serviço Público) pela Lei 284/1936, e em 1938, com a *criação da DASP* (Departamento Administrativo do Serviço Público) pelo Decreto Lei 579/1938, este com finalidade de iniciar uma reforma no funcionalismo público, dentro da competência estabelecida pela Constituição de 1937 (artigo 14) ao Presidente da República (BRESSER PEREIRA, 1996).

Depois de um longo período de ditadura militar, iniciamos novo período democrático com eleição indireta de Tancredo Neves e a promulgação de uma nova Constituição Federal, em 1988, entretanto tivemos um retrocesso no processo de estruturação do serviço público. O receio de perseguições políticas trouxe à Constituição Federal, no artigo 19 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT - tratou de tornar estáveis servidores sem concurso público. O inciso V do artigo 37 da Constituição Federal tratou de impedir o concurso público para altos cargos diretivos.

Consequências indesejadas dessas medidas foram *alocações de servidores públicos de carreira para altos cargos administrativos*, e, por não haver concursos públicos para cargos de altos níveis, *não houve formação de uma elite gerencial* (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7).

Assim, um novo *Estamento Burocrático* é criado com a máquina pública sendo apropriada por grupos políticos – donos do poder. A eficiência do aparelho estatal tão almejado não se consolidou.

2.2.1.3. Modelo Gerencial

O modelo burocrático é racional, legal e previsível. A burocracia estatal passa a agir rotineiramente, mas impôs esse método ao Estado e à sociedade, passando a se auto referenciar.

Em 1967, o Decreto Lei 200/1967 foi primeira tentativa de administração gerencial. Em 1979 foi criado o Programa Nacional de Desburocratização pelo Decreto 83.740/1979, visando intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que tratava o Decreto Lei 200/1967.

A redemocratização do país e a nova Constituição Federal promovem aumento das demandas sociais. O governo do presidente Fernando Collor (1990-1992) promove a abertura comercial do país e o fenômeno da globalização traz consigo o aumento da concorrência interna com produtos importados, em regra, de melhor qualidade.

O presidente Fernando Collor renuncia, durante o seu processo de *impeachment*. A economia do país está fora do controle e a inflação em janeiro de 1991 passa dos 20%. No plano exterior os investimentos estrangeiros declinam. A confiança de capital estrangeiro no país cai. Crise econômica combinada com crise institucional.

Com a renúncia do presidente Fernando Collor de Mello, assume o vice-presidente Itamar Franco, tendo como seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que implanta novo plano econômica com mudança de moeda – Plano Real. Nova eleição, assumindo a presidência Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). A inflação se estabiliza e temos certa segurança nas instituições.

No plano internacional, Margareth Thatcher, primeira ministra do Reino Unido de 1979-1980, promove a desregulamentação em diversos setores da economia, a diminuição de tributos, a redução de gastos do governo, e prega que o Estado deveria ser gerido como uma “empresa” que busca *resultados*.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso inicia a chamada Reforma do Estado com seguintes movimentos: a) criação do *Ministério da Administração e Reforma do Estado* (MARE) tendo Luís Carlos Bresser Pereira como ministro; b) criação de várias *agências reguladoras*, e c) promovendo inúmeras *privatizações*.

Em 1998, temos a Emenda Constitucional n° 19 que, dentre outras providencias, acrescenta “*eficiência*” ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Se no modelo patrimonialista quem dá poder as pessoas são as relações pessoais, no modelo gerencial o que dá poder às pessoas são *resultados*.

Essa Emenda Constitucional também introduziu as *escolas de governo* (art. 39 §2° da CF/88) para qualificação dos servidores públicos (art. 39 §7° da CF/88); participação do usuário (art. 37 §3° e incisos da CF/88); avaliação de desempenho (art. 41 §1° inciso III e §4° da CF/88).

Inaugura-se, efetivamente, a fase da *administração pública gerencial* que objetiva a eficiência, trazendo para âmbito da administração pública, práticas de administração privada, mas com foco no bem estar geral dos cidadãos (não necessariamente a geração de lucros).

O objetivo dessa reforma, segundo Luís Carlos Bresser Pereira (1998-a, p. 110 a 112; 1998-b, p. 10) era promover maior descentralização política; maior descentralização administrativa; a diminuição de níveis hierárquicos; a desconfiança “limitada” no servidos público (burocrático = “não confio em você...”); controles *a posteriori* (burocrático = *a priori*); e o foco voltado ao atendimento do cidadão.

Desse modo podemos fazer uma síntese das características principais do modelo gerencial na administração pública brasileira: podemos aplicar o termo *accountability*, que é simbiose entre *prestação de contas*; *transparência* e *controle popular*; tudo isso voltado para a busca de *resultados eficientes*.

2.2.1.3.1. Disfunções do modelo gerencial brasileiro

Em que pese a busca da eficiência na prestação dos serviços públicos, a redução do efetivo de servidores públicos e a aplicação desenfreada da metodologia privada de administração *podem* promover distorções no modelo gerencial na administração pública como precarização dos serviços públicos e desvio do interesse público.

2.3. Princípios da Administração Pública no Brasil

Princípios, como nos ensina Paulo Bonavides (1983, p. 84), são “ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas”. Nessa linha, os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública são os vetores que apontam os valores dominantes na sociedade – carga axiológica – positivados na Constituição. (TAVARES, 2012, p. 460).

Os princípios normativos do direito administrativo, por conseguinte da Administração Pública, relacionados a seguir não representam a totalidade do entendimento doutrinário, pelo contrário, não há um consenso de quantos e quais. Nosso recorte será baseado na Constituição Federal, que, para nossa tarefa, será suficiente.

O artigo 37 da *Constituição Federal* aponta os *princípios básicos da administração pública*, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que também estão contemplados no artigo 4º da Lei 8.429/92, chamada de *Lei de Improbidade Administrativa*, exceto a “eficiência”, incluída pela Emenda Constitucional 19/98, na reforma administrativa promovida pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Cabe, entretanto, ressaltar que outros mais princípios estão implícitos na Constituição Federal (MELLO, 2013, p. 98; SIQUEIRA, BERTONCINI, 2002, p. 98-99; MEIRELLES, 2013, p. 89), mas que por hora não serão destacados (art. 2º da Lei 9.784/99 – Lei de regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), haja vista que para o foco dessa pesquisa, os destacados expressamente são adequados e suficientes.

2.3.1. Princípio da Legalidade

A *legalidade*, como princípio da administração pública, indica que o Administrador Público, no exercício de suas funções, somente poderá agir conforme o estabelecido em lei, estabelecendo-se, assim, a segurança jurídica (MEIRELLES, 2013, p. 90; RAMOS, 2012, p. 871). Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. A vontade da Administração Pública é a que decorre da lei (DI PIETRO, 2011, p. 64). Esse princípio nasce com o *Estado Democrático de Direito* (art. 1º, *caput*, da CF/88), como fruto da submissão do Estado à lei (MELLO, 2013, p. 193).

A Ministra Carmem Lucia Antunes Rocha (1994, p. 71) do Supremo Tribunal Federal entende ser mais apropriado o termo *princípio da juridicidade*, posto ser mais abrangente, não ficando adstrito a uma acepção formal de legalidade, mas sim a substancial, atrelada à busca concreta de justiça para o povo.

Observa Alexandre de Moraes (2007, p. 82) que o princípio da legalidade, de forma geral, está insculpido no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal que assevera que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, entretanto no caso da Administração Pública ele se dá de forma mais rigorosa e especial.

Nesse sentido Mauro Roberto Gomes de Mattos (2012, p. 871) assevera que o princípio da legalidade estabelece a segurança jurídica do cidadão, garantindo, no mínimo, que haverá por parte da Administração Pública, a sujeição do administrador à lei, ao direito, ao ordenamento jurídico, às normas e aos princípios constitucionais.

2.3.2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade enuncia que a administração pública deve tratar os administrados sem discriminação, perseguições ou favorecimentos. Deriva, de certa forma, do princípio da isonomia, destacado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal (MELLO, 2013, p. 116-117; MORAES, 2007, p. 83). O ato administrativo é uma ação do Estado, não do agente público, por conta disso a responsabilidade pelo ato lesivo do agente público é imputada ao Estado (SIQUEIRA, BERTONCINI, 2002, p. 102).

A doutrina festejada, representada por Helly Lopes Meirelles (2013, P. 95); Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, P. 68) e Celso Antonio Bandeira de Mello (2013, p. 109) entendem que esse princípio pode ser denominado também como *princípio da finalidade*, pois o ato administrativo deve ser praticado sempre com uma finalidade pública, ou seja, o administrador público fica impedido de praticá-lo em benefício próprio ou de terceiro, posto que o interesse público deve nortear seu comportamento. A sua inobservância representa que o ato administrador está eivado de vício, denominados *desvio de finalidade* e *desvio de poder*, ou seja, na linha traçada para determinado fim, houve uma “desvio” da conduta do administrador.

Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello (2003, p. 58 a 61) assevera que o *desvio de poder* se consubstancia quando o agente administrativo, servindo-se da sua competência funcional, busca uma *finalidade* alheia a qualquer interesse público.

Temos então que o princípio da impessoalidade que o agente público estará imune à prática de atos administrativos que não possuam motivação ou que sejam estabelecidos por falsa motivação (MATTOS, 2012, p. 879).

2.3.3. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade dispõe sobre a exigência da publicação oficial dos atos administrativos para conhecimento público, a fim de que esses possam produzir efeitos externos (MEIRELLES 2013, p. 97; MORAES, 2007, p. 87). Por outro lado, a

falta de publicidade dos atos da Administração Pública, reveste-se de falta de transparência de comportamento, ferindo a essência do Estado Democrático de Direito (SIQUEIRA; BERTONCINI, 2002, p. 115). De todo modo, por esse princípio a “atuação da administrativa deve ser transparente, sem oclusões” (MATTOS, 2012, p. 883).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2013, P. 117) e Hely Lopes Meirelles (2013, p. 99) fizeram um recorte interessante, apontando que o princípio da publicidade foi devidamente tratado na Lei 12.527/2011, também chamada de *Lei de Acesso à Informação*, que regula ao acesso às informações pelos cidadãos, previsto no artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal que determina que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” com ressalvas àquelas que “cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

No artigo 3º da Lei de Acesso à Informação há menção expressa da publicidade como um princípio básico da administração pública, não que se fizesse necessário, mas dá o tom de como deve ser interpretada os dispositivos dessa norma.

A transparência dos atos da administração pública, não se conforme, simplesmente, pelo cumprimento do dever de publicidade ou do direito de acesso, requer que tenha estrita vinculação aos deveres de boa-fé e de lealdade, e em consonância com os princípios da moralidade, da impessoalidade (MARTINS JUNIOR, 2010, p. 61-62).

Alexandre de Moraes (2007, p. 87) alerta que a publicidade somente poderá ser restringida, em casos excepcionais, quando o interesse público assim determinar (Princípio da Supremacia do Interesse Público).

2.3.4. Princípio da Eficiência

Como dissemos, o princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional EC 19/98, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, entretanto alguns doutrinadores entendem que tal princípio estaria implícito na Constituição Federal e sua indicação expressa pôs fim a uma discussão doutrinária e jurisprudencial (MORAES, 2007, p. 88).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 84) assevera que esse princípio deve ser visto sob dois aspectos, relacionados ao modo de: **a)** atuação do agente público, pelo melhor desempenho possível e **b)** organização, estruturação e normatização da Administração Pública, pelos melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Com seus ensinamentos Celso Bandeira de Mello (2013, p. 125) denomina-o como *princípio da boa administração*, e ressalta que este está subjugado pelo princípio da legalidade, haja vista que não se pode posterga-lo em busca de uma “suposta busca da eficiência”.

As inserções desses dois últimos doutrinadores serão úteis no decorrer da nossa pesquisa, que se afunilará para atos de improbidade administrativa que, por algumas vezes buscando uma “suposta busca da eficiência” ou “melhor desempenho possível” desrespeitam o “princípio da legalidade” tornando-os passíveis de anulação e com consectários penais pertinentes.

Cabe ressaltar, entretanto, que a simples exigência de uma prestação de serviço eficiente, dentro do princípio da *legalidade*, para a busca de resultados *eficientes*, não pode ser a senha para entregar ao servidor público todo o ônus da má prestação de serviços públicos ao administrado. Há também a necessidade de que o Estado crie uma *estrutura organizacional adequada* e ofereça aos servidores públicos programas de capacitação e que eles fiquem imunes a possíveis perseguições políticas.

2.3.5. Princípio da Moralidade

Deixamos propositadamente o princípio da moralidade como último a ser apresentado, subvertendo uma lógica dedutiva de encadeamento destes, pois um princípio se arvora nos anteriores, para que possamos trata-lo com mais apuro, como pedra de toque para análise da improbidade e da corrupção na Administração Pública.

O princípio da moralidade consubstancia-se como efetivo *inibidor de vontades particulares dos agentes públicos*, de tal sorte que, se violarem as normas legais dolosamente, estarão eles praticando atos de improbidade administrativa (MATTOS, 2012, p. 876), para obrigar que o agente público “possua o dever de praticar somente atos ilibados, éticos e probos” (MATTOS, 20-12, p. 875).

Helly Lopes Meirelles (2013, p. 91) afirma que “a moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública”. O doutrinador traz à baila o Código de Ética do Servidor Civil Público Federal, aprovado pelo Decreto 1.171/94, que passamos a melhor explorar, observando os seus incisos II, III e IV:

*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 às regras contidas no artigo 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.*

*IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a **moralidade administrativa se integre no Direito**, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua **finalidade**, erigindo-se, como consequência, em fator de **legalidade**.*

Percebemos, por esse dispositivo, que a moralidade se apresenta como um elemento norteador da melhor conduta do servidor público, adstrito ao respeito aos princípios da legalidade e impessoalidade.

Podemos acrescentar que o princípio da moralidade também pode ser observado no artigo 5º, inciso LXXIII, que determina que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise **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 (...)”.

Continuando nesse diapasão, pelo imiscuimento entre os princípios da moralidade, finalidade e legalidade, trazemos os ensinamentos de Alexandre de Moraes (2007, p. 85) que afirma que o Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não deve se restringir ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, mas entender a legalidade, não a conformidade com a lei, mas também com a moral administrativa (moralidade) e interesse coletivo (finalidade).

Ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 79) que o princípio da moralidade não está adstrito somente à Administração Pública, ou seja, pelo administrador, mas também ao particular, ou seja, o administrado, quando se relaciona com a Administração Pública. No caso específico da corrupção ou improbidade temos sempre uma via de duas mãos, como por exemplo, mas não se limitando, casos de conluio entre os licitantes.

Por fim, José Afonso da Silva (2009, p. 668) alerta que a moralidade administrativa não representa a moralidade comum, mas sim uma *moralidade jurídica*, fazendo, indiretamente, um encontro com o princípio da legalidade, posição também comungada por Celso Bandeira de Melo (2013, p. 123) apontando para estudos de Marcio Cammarosano.

Vale lembrar que o respeito ao princípio da legalidade não pode servir como validação de ato imoral, pois, segundo a doutrina, não há que se falar que diante de um ato legal da administração pública que seja, no caso, desonesto e imoral, há a possibilidade concreta de serem adotadas medidas judiciais para anular tal ato (SIQUEIRA; BERTONCINI, 2002, p. 109-110).

2.4. Legislação de proteção ao patrimônio público

A corrupção, regra geral, é uma via de mão dupla onde os agentes são denominados corruptos, entretanto, podemos refinar essa distinção - o corruptor e corrompido - e, conseqüentemente, analisar a legislação pertinente sob óticas distintas.

2.4.1. A legislação com foco no *servidor público*: Lei 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa

Com bem nos lembra Mauro Roberto Gomes Mattos (2012, p. 945) a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92 – nasceu do projeto de Lei – PL 1.446/91 – enviado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, no intuito de dar uma resposta à onda de corrupção que assolava o país.

A Lei 8.429/92 elenca três modalidades de atos de improbidade administrativa (SANTOS, 2009, p. 47), elencando-as, pelo entendimento do legislador, em hierarquia de gravidade, como aqueles que importam em: *a*) enriquecimento ilícito (artigo 9º); *b*)

danos ao erário (artigo 10º); e *c*) violação de princípios constitucionais da administração pública (artigo 11º).

As penas para quem praticas atos de improbidade administrativa estão especificadas no parágrafo quarto do artigo 37, da Constituição Federal, com três vieses distintos: *i*) *sanções políticas* – suspensão dos direitos políticos; *ii*) *sanções administrativas* – perda da função pública; e *iii*) *sanções civis* – indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário.

Nas *sanções políticas (i)*, temos ainda que observar que há uma hierarquia de gravidade das espécies de atos de improbidade administrativa, que, conseqüentemente, envolve uma diferença de gradação na *suspensão dos direitos políticos*.

Grosso modo, as sanções cominadas para os atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, estão, respectivamente, previstas nos incisos I, II e III do artigo 12 da Lei 8.429/92 (SANTOS, 2009, p. 141-142). Para melhor percepção construímos a tabela a seguir:

| Sanções Políticas | | |
|--|---------------------|-------------------|
| Atos danosos | Lei 8.429/92 | Suspensão |
| Enriquecimento ilícito | artigo 9º | oito a dez anos |
| Danos ao erário | artigo 10 | cinco a oito anos |
| Violação de Princípios Constitucionais da Administração Pública. | artigo 11 | três a cinco anos |

Ressalta-se que nas três espécies de ato de improbidade administrativa há a necessidade de se caracterizar o *dolo* e permitindo-se, unicamente na espécie de danos ao erário – artigo 10 Lei 8.242/92, a possibilidade de responsabilização por *culpa* (MORAES, 2007, p. 340; DI PIETRO, 2011, p. 843-844; SANTOS, p. 51-52).

A lei utiliza, além do termo de pena de suspensão, o de *perda dos direitos políticos* nos casos de improbidade administrativa, calcada no inciso V do artigo 15 da Constituição Federal, que também remontam ao parágrafo quarto do artigo 37 da Constituição Federal.

Entretanto não podemos caracterizar essa “perda” como de caráter *ad eternum*, mas sim como *perda temporária*, nesse caso equiparada à *suspensão*, pois entendemos que a retirada de cidadão de qualquer indivíduo fere, mortalmente, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituído em Estado Democrático de Direito, insculpido no inciso II do artigo 1º da Carta Magna: a cidadania.

O artigo 1º Lei Complementar 64/90, também conhecida como *Lei de Inexigibilidade*, que disciplina as hipóteses de inexigibilidade eleitoral, teve seu conteúdo alterado pela Lei Complementar 135/2010 – a chamada *Lei da Ficha Limpa*, incluindo os atos *dolosos* de improbidade administrativa como mote para suspensão dos direitos políticos, mencionando, expressamente, a *lesão ao patrimônio público* (artigo 10 Lei 8.429/92) e *enriquecimento ilícito* (artigo 9º Lei 8.429/92), mas que omite o *desrespeito aos princípios da administração pública ou violação a deveres com as instituições* (artigo 11º Lei 8.429/92) espécies destacadas na Lei de Improbidade Administrativa.

Nas *sanções administrativas (ii)* a penalidade é a *perda da função pública*, a lógica não é só de penalizar o agente público, mas também de extirpar da Administração Pública àquele que, por desvio ético, não seja apto a exercer o *munus publico*. Por tal motivo, a perda da função pública se estende a todos os cargos que o condenado estiver ocupando, e não somente àquele em que se deram os atos de improbidade.

As penas de suspensão de direitos políticos - *sanções políticas (i)* - e perda da função - *sanções administrativas (ii)* - só poderão ser efetivadas quando do trânsito em julgado das ações judiciais, como preceitua o artigo 20 da Lei 8.429/92, que tem em seu bojo, a presunção de inocência prescritas no inciso LVII do artigo 5º, que dita que “ninguém será culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” e no artigo 11º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que “*toda a pessoa acusada de um ato delituoso presume-se inocente até que a sua culpabilidade fique legalmente provada no decurso de um processo público em que todas as garantias necessárias de defesa lhe sejam asseguradas*”.

Ressalta-se que já existia, antes da Lei de Improbidade, a possibilidade de perda da função pública, aplicando-se o inciso I, do artigo 92 do Código Penal, determinando que a condenação penal, transitada em julgado, gera para o agente público, a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo.

No caso das *sanções civis (iii)*, visando à *indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário*, deverá ser feito por ordem judicial, requerendo, mas podendo

ser requerido antes mesmo do trânsito em julgado da ação civil pública, para garantir o pleno ressarcimento do dano ao erário ou da devolução dos valores a que a administração tem direito, tudo fundado no artigo 7º da Lei 8.429/92.

Alertamos que, conforme disposto no *caput* do artigo 12 da Lei 8.429/92, *as sanções descritas* (civis, políticas e administrativas) *podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente*, ou seja, o agente infrator pode ser condenado em mais de uma penalidade.

De todo modo, temos que caso a agente público seja flagrado em ato de improbidade administrativa, o instrumento a ser manejado é a *ação civil pública* (art. 129, inciso III da CF/88 e art. 1º, inciso VIII da Lei 7.347/85 – Lei da ação civil pública) ou *ação popular* (art. 5º, inciso LXXIII da CF/88 e art. 1º da Lei 4.717/65 - Lei da ação popular), entretanto cabe esclarecer, conforme artigo 8º §1º da Lei 7.347/85 que antes da propositura da ação civil pública poderá haver a instauração de *inquérito civil*, que se constitui num procedimento administrativo, exclusivo e interno do Ministério Público, para coleta de elementos de convicção sobre fatos determinados.

No que tange a essas ações, Celso Spitzcovsky (2009, p. 265) ressalta que há de se respeitar os prazos prescricionais para sua propositura, mormente por que a própria Constituição Federal, no parágrafo 5º do artigo 37, exige que a legislação infraconstitucional específica assim o faça.

A Lei de Improbidade Administrativa destaca dois prazos distintos de *prescrição* às ações destinadas a aplicação das penalidades descritas no art. 12 Lei 8.429/92 (SANTOS, 2009, 173-174; SPITZCOVSKY, 2009, p. 266-267). Descrita artigo 23, as ações judiciais poderão ser propostas em “até *cinco anos* após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança”, no inciso I; e de “*dentro do prazo prescricional* previsto em lei específica para *faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público*, nos caos de exercício de cargo efetivo ou de emprego”, no inciso II.

2.4.1.1. Sujeitos ativos e passivos de atos de improbidade administrativa

Os *sujeitos passivos* dos atos de improbidade administrativa estão listados no artigo 1º da Lei nº 8.429/92 que, em síntese, são as pessoas jurídicas titulares do patrimônio público violado ou lesado pelo ato de improbidade administrativa.

Os *sujeitos ativos* dos atos de improbidade, ou seja, os responsáveis pelas condutas lesivas à Administração Pública. Pela leitura dos artigos 1º; 2º e 3º da Lei 8.429/92 podemos afirmar que os sujeitos passivos podem ser agente público ou um terceiro, entretanto para efeito desse trabalho focaremos no primeiro elemento, que subdividiremos em *agentes públicos* e *servidores públicos*.

2.4.1.1.1. Agentes políticos

Helly Lopes Meirelles (2013, p. 78) nos ensina que agentes políticos são os componentes “do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 527) entende que a ideia de agente político “liga-se indissociavelmente, à de governo e à de função política”, como, por exemplo, “parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários de Estado e dos Municípios” (2011, p. 835).

Celso Antonio Bandeira de Mello (p. 251) traz que agentes políticos são “titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”.

2.4.1.1.2. Servidores públicos

Celso Antonio Bandeira de Mello (2013, p. 253) afirma que servidores públicos são aqueles que “mantém vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos de empregos da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 528) entende que, em sentido amplo, servidores públicos “são pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

2.4.2. A legislação com foco no particular: Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção.

A Lei Anticorrupção – Lei 12.846/13 – entrou em vigor no começo de 2014, mas com decreto regulamentador publicado no começo de 2015 – e causou certo alvoroço, devido ao clima de insatisfação da sociedade com alguns casos de corrupção na esfera pública que ganharam grande repercussão na mídia.

Se a *Lei de Improbidade administrativa* foca no *agente público* a *Lei Anticorrupção* direciona sua ação no *agente privado*, ou seja, nas pessoas físicas ou jurídicas que pratica atos contra a Administração Pública (art. 1º, parágrafo único da Lei 12.846/2013).

Esses *agentes privados* podem ser sociedades empresárias e sociedades simples, fundações, associações, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro e pessoas físicas como dirigentes, administradores ou qualquer pessoa autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

As infrações inscritas no artigo 5º da Lei Anticorrupção são consideradas, por óbvio, como atos de improbidade ou atos de corrupção e sendo uma norma com *forte viés sancionatório do particular*, uma característica interessante é sua primeira infração descrita se assemelha muito com a tipificação de *corrupção ativa*, inscrita no artigo 333 do Código Penal.

A responsabilidade nas esferas civil e administrativa é de *caráter objetivo* (art. 2º, *caput* da Lei 12.846/13, ou seja, basta a vinculação donexo causal ao resultado, para que se responsabilize o agente infrator, semelhante ao que ocorre nas legislações de proteção ao consumidor (Lei 8.078/90), ao meio ambiente (Lei 9.605/98) e de concorrência (Lei nº 8.884/94).

As penalidades que podem ser aplicadas são: a) *multa* (0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo); b) *publicação extraordinária da decisão condenatória* a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação; c) *reparação integral do dano*; d) *desconsideração da personalidade jurídica*; e) *suspensão* ou *interdição parcial* das atividades ou *dissolução compulsória* da pessoa jurídica (as mais radicais e discutidas de todas).

Em contrapartida, a Lei Anticorrupção trouxe a possibilidade ao agente infrator de compor *acordo de leniência*, caso a pessoa jurídica colabore efetivamente com as investigações e o processo administrativo (art. 16 Lei 12.846/13 e art. Art. 28 Decreto 8.420/2015, que regulamenta a Lei Anticorrupção).

2.4.2.1. Acordo de Leniência.

O termo *leniência* advém de verbo lenir que, pelo dicionário Michaelis, significa abrandar, aliviar, suavizar, ou seja, o acordo de leniência visa, de um lado, permitir que as sanções que o infrator iria suportar (primariamente exigível) sejam abrandadas (secundariamente negociável), e, por outro, impõe ao infrator beneficiário algumas obrigações de contrapartida.

Não se trata, porém, de uma previsão *sui generis*, pois temos outras situações semelhantes como, por exemplo, no artigo 1º §5º da Lei de “*Lavagem de Capitais*” – Lei 9.613/98; no artigo 4º da Lei de “*Combate de Combate ao Crime Organizado*” – Lei 12.850/13; no artigo 41 da Lei de “*Combate às Drogas*” - Lei 11.343/2006; e no artigo 86 da Lei de “*Defesa de Concorrência*” – Lei 12.529/2011.

Todas essas normas destacadas seguem uma mesma lógica para a concessão dos benefícios do acordo de leniência: a) admitir sua participação no ilícito; b) cessação da atividade ilícita; c) cooperação com as investigações; d) propiciar a identificação dos coautores; e) comprovação da infração ilícita.

Haja vista a Lei Anticorrupção tem pouco tempo de vigência, ainda não temos decisão que possam ilustrar sua aplicação. Casos, como chamada Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, poderão servir de paradigmas, mas por enquanto se resumem a pedido de Habeas Corpus dos denunciados.

3. Apresentação e Análise dos Resultados

Demostraremos, inicialmente, *a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa* em julgados recentes no *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, apontando para ocorrência das três modalidades de atos de improbidade de agentes públicos (*enriquecimento ilícito; danos ao erário e violação de princípios constitucionais da administração pública*), começando ao que tange a *sanções políticas*, mas, como já vimos, as sanções (*política, civil e administrativa*) *podem ser combinadas entre si* (artigo 12 da Lei 8.429/92).

O acórdão a seguir confirma a condenação de agentes públicos, em primeira instância, por contratação de empresa de fachada, incorrendo ato de improbidade por *lesão ao erário municipal* (artigo 10 da Lei 8.429/92).

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA INEXISTENTE DE FATO - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO Os agentes da Administração Pública e seus contratados, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima proibidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum Elementos fático-probatórios dos autos que evidenciam que a conduta ocasionou prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito. Contratação de materiais de escritório de empresa de “fachada”. Ausência de prova da entrega da mercadoria contratada, que comprova o prejuízo provocado à Municipalidade, com conseqüente enriquecimento ilícito dos corrêus. Incursão na hipótese normativa do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/92. Sentença mantida - Recursos dos corrêus desprovidos. (TJSP. AC nº 0002700-33.2009.8.26.0357. 4ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti. j. 26/10/2015).

O próximo acórdão também confirma a condenação de agente público, em primeira instância, por contratação de serviços de consultoria jurídica, sem procedimento licitatório, incorrendo ato de improbidade por *descumprimento do dever de legalidade* (artigo 11 da Lei 8.429/92).

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA JURÍDICA SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - ATO ATENTATÓRIO À LEGALIDADE. Os agentes da Administração Pública e seus contratados, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima

*probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum elementos fático probatórios dos autos que evidenciam a conduta atentatória à legalidade da Administração contratação de profissional na área jurídica, de suposta notória especialização, sem a demonstração da singularidade dos serviços para os quais foi contratado inteligência do art. 25, II, conjugado com o art. 13, III, da Lei de Licitações ausência de prova da singularidade dos serviços que teriam sido prestados à Municipalidade no prazo de contratação, entre 08.2003 e 05.2004 dolo específico no ato de contratação, destacando-se que o corréu, (...), integrava o grupo da base governista. **Incursão na hipótese normativa do art. 11, da Lei nº 8.429/92. Sentença de parcial procedência mantida. Recursos dos corréus não providos. (TJSP. AC 0000528-77.2004.8.26.0589. 4ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti. j. 19/10/2015).***

Por fim, um acórdão nos mostra nova confirmação de condenação de agente público, em primeira instância, por falsificação de documentos para pagamento de precatórios de sentenças inexistentes, desviando tais valores de terceiros, incorrendo ato de improbidade por **enriquecimento ilícito** (artigo 9º da Lei 8.429/92).

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Andradina. LF nº 8.429/92, art. 9º. Enriquecimento ilícito. “Caso dos Precatórios”. Coordenador jurídico do município. Falsificação de documentos que continham ordens para pagamento de valores decorrentes de sentenças e acordos judiciais inexistentes. Depósito de numerário da municipalidade em contas correntes particulares. (...). 2. **Improbidade. Enriquecimento ilícito.** O réu admite sua conduta ímproba; e o conjunto probatório carreado aos autos, em especial os extratos de contas correntes particulares obtidos mediante quebra de sigilo bancário, claramente demonstra o enriquecimento ilícito. Réu que depositou numerário proveniente dos cofres municipais em contas correntes próprias e de sua esposa. Ressarcimento que não se demonstrou na espécie. **Conduta corretamente enquadrada no art. 9º da LF nº 8.429/92, a atrair as penas previstas no art. 12, I da Lei de Improbidade Administrativa. Sanções adequadamente aplicadas. Procedência em parte. Recurso do réu desprovido. (TJSP. Apelação nº 0000209-43.2013. 10ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Torres de Carvalho. j. 06.10.2015)***

No que tange às **sanções administrativas** trazemos um acórdão do tribunal de Justiça de São Paulo, em que prefeito foi condenado com a perda da função pública, mais outras condenações acessórias como proibição de contratar com Poder Público, em

vista de sua conduta **violação aos Princípios Constitucionais da Administração Pública** (artigo 11 da Lei 8.429/92).

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Ação civil pública. Alegação de inadequação da via eleita. Inocorrência. Ação civil pública que é instrumento de atuação frente a atos de improbidade administrativa. Fatos narrados que, em tese, se enquadram nas hipóteses previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Preliminar rejeitada. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Agentes políticos. Prefeito. Tal sujeito está abrangido pela lei de improbidade administrativa. Inteligência do art. 2º da lei nº 8.429/92. Precedentes. Preliminar afastada. **Improbidade Administrativa. Ação Civil Pública. Contratação de 34 profissionais técnicos sem concurso público. Irregularidade reconhecida. Inexistência de situação emergencial a justificar a inexigibilidade do concurso. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Frustração a concurso público que fere os princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade e moralidade administrativa. Inteligência do art. 11, V da Lei nº 8.429/92. Condenação do ex-Prefeito pela prática de ato de improbidade. Sanções aplicadas com razoabilidade. Sentença mantida. Recurso improvido. [...] 8. [...] Assim, configurada a prática de ato de improbidade, a pena aplicada (suspensão dos direitos políticos por 03 anos, proibição de contratar ou receber incentivos por 03 anos e perda da função pública), estão adequadas, tendo sido aplicadas com moderação e razoabilidade, devendo ser mantidas. (TJSP. Apelação 3001638-25.2013.8.26.0531. 2ª Câmara de Direito Público. rel. Des. Cláudio Augusto Pedrassi. j. 16.02.2016).***

A **perda da função pública** também constou na condenação de agentes públicos que causaram **prejuízo ao erário** (artigo 10 Lei 8.429/92).

APELAÇÃO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – DESPESAS COM COMBUSTÍVEIS - PREJUÍZO AO ERÁRIO – Os agentes da Administração Pública e seus contratados, no exercício de suas atribuições, devem guardar em seus atos a mais lúdima probidade, a fim de preservar o interesse último dos atos praticados, qual seja, o bem comum – Elementos fático-probatórios dos autos que evidenciam que as condutas ocasionaram prejuízo ao erário – Rejeição das contas do Legislativo de Marabá Paulista nos exercícios de 2003 a 2009 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – Gastos excessivos com combustíveis e adiantamentos de viagens, na sua quase totalidade sem especificação da finalidade, desacompanhadas de comprovação do respectivo compromisso – Prejuízo provocado à Municipalidade – Incursão na hipótese normativa do

art. 10, caput e XI, da Lei nº 8.429/92 – Sentença mantida - Recurso do réu desprovido. (TJSP. Apelação 00005406920148260483 SP. 4ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti. j. 15.02.2016).

Por fim, mais um caso de **perda da função pública**, mas por **enriquecimento ilícito** (artigo 9º da Lei 8.429/92, mais precisamente no inciso V) por uso, em serviço particular, de veículo de propriedade de entidade mencionada no art. 1º da Lei 8.429/92.

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA USO PARTICULAR DE VEÍCULO OFICIAL ATO ATENTATÓRIO À LEGALIDADE - PREJUÍZO AO ERÁRIO [...] Ponderados o grau de lesividade da conduta do réu em detrimento do interesse público (infração ao art. 9, caput e IV, da Lei de Improbidade) e as circunstâncias do caso concreto (art. 12, parágrafo único, da Lei de Improbidade), mostra-se suficiente e adequado, para fins sancionatórios, a perda da função pública, a suspensão dos seus direitos políticos pelo período de 8 anos, a restituição aos cofres públicos do dano causado, sua condenação à multa civil correspondente a R\$ 700,00 mais o valor de duas vezes o prejuízo causado ao erário, além da proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio, pelo prazo de 3 anos, tal como bem fixadas no decisorio de primeiro grau. (TJSP. Apelação nº 0005330-11.2011.8.26.0319. 4ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Paulo Barcellos Gatti. j. 15.02.2016).

Na última hipótese, a da **sanção civil**, temos abaixo um acórdão que destaca a possibilidade da **indisponibilidade dos bens** (art. 7º da Lei 8.429/92), quando o ato de improbidade **causar lesão ao patrimônio público** (artigo 10 Lei 8.429/92) **ou ensejar enriquecimento ilícito** (artigo 9º da Lei 8.429/92).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Improbidade administrativa. Liminar para indisponibilidade dos bens. Possibilidade ante o disposto no art. 37, § 4º, da CF e 7º, par. único, da Lei 8.429/92 Contudo, seu alcance deve restringir-se àqueles bens com valor que assegure o integral ressarcimento do dano ao erário Recurso parcialmente provido. [...] Vale dizer, tratando-se de ato ímprobo que causou lesão ao erário e ensejou enriquecimento ilícito, de rigor a indisponibilidade dos bens dos acionados, com fundamento no art. 7º da Lei 8.429/92, para assegurar o integral ressarcimento do dano. É por isso que o art. 37, em seus §§ 4º e 5º, da Constituição Federal propõe pesadas sanções e a imprescritibilidade da ação de ressarcimento. (TJSP.

Agravo de Instrumento 0076367-17.2013.8.26.0000. 6ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Reinaldo Miluzzi. j. 29.07.2013).

Por fim, temos mais uma condenação de **sanção civil**, representado no acórdão em que o Tribunal confirmou a aplicação de **multa civil** por **violação aos princípios constitucionais da administração pública** (artigo 11 da Lei 8.429/92).

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa. Preliminares afastadas. Artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Irregularidades comprovadas. Princípios constitucionais violados. Ato ímprobo configurado Na aplicação das sanções previstas no art. 12, da Lei nº 8.429/92, o julgador deverá levar em conta a **extensão do dano causado**, assim como o **proveito patrimonial obtido pelo agente** Sentença que se mantém Recurso não provido. [...] Trata-se de recurso de apelação interposto por [...], objetivando a reforma da r. sentença que deu procedência a ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, condenando-o a: suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos; **multa civil de dez (10) vezes o valor da sua última remuneração, no ano de 2004**; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário pelo prazo de três (3) anos; e pagamento das custas e despesas do processo. [...] Ante o exposto, entendo que foram bem aplicadas as sanções e mantenho a r. sentença proferida pelos seus próprios fundamentos. (TJSP. APELAÇÃO 0016225-58.2008.8.26.0344. 13ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Peiretti de Godoy. j 9.5.2012).*

Vimos, então, que a Lei de Improbidade Administrativa tem sua aplicabilidade e eficácia no combate à corrupção, entretanto **no que tange à Lei Anticorrupção**, por ser uma lei de vigência recente, pois o Decreto que a regulamenta só foi sancionado em 01/03/2015 e publicado em 19/03/2015, ou seja, **temos menos de um ano de sua plena aplicabilidade**.

Assim, **acórdãos cujo fundamento tenha a Lei Anticorrupção são escassos**, pelo menos nos Tribunais de Justiça de São Paulo, entretanto conseguimos trazer um acórdão em que o Procurador Geral de Justiça fundamentou uma ação civil pública na referida lei que, incidentalmente, requereu a **quebra do sigilo bancário das empresas processadas**.

Agravo de Instrumento. Improbidade Administrativa. Quebra do sigilo fiscal e bancário. Admissibilidade. Demonstração da necessidade e utilidade da medida Recurso improvido. [...] Ora, a robusta prova documental colacionada nesse recurso induz à existência de “cartel licitatório”, onde pode ter ocorrido falsificação de convites, dupla participação da mesma empresa em um mesmo certame, falta de pesquisa de mercado, ausência de empenho prévio, adulteração no objeto da licitação, pagamento antes da entrega do objeto, simulação de compra de materiais, dentro outras ilegalidades. No dizeres da Procuradoria Geral de Justiça, ‘(...) A utilidade e a necessidade da medida são evidentes para reforçar o liame entre todos os requeridos bem como definir o alcance do proveito patrimonial por eles aferido, sendo conveniente se ressaltar que estão todos eles sendo processados por improbidade administrativa e corrupção, nos termos das Leis 8.429/92 e 12.846/13 .(...)’ (fl. 1.059). E que não se invoque, por fim, a falta de motivação do decisum singular, porquanto o juízo ‘a quo’ assentou sua convicção de forma absolutamente fundamentada, ‘in verbis’: ‘(...) Pedese também a quebra do sigilo bancário e fiscal para a apuração investigativa e indicam-se os períodos de incidência’. (TJSP. Agravo de Instrumento nº 2192826-97.2015.8.26.0000. 6ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Leme Campos. j. 14.12.2015)

4. CONCLUSÕES

*Não existe essa coisa de dinheiro público.
Existe apenas o dinheiro dos pagadores de impostos.
Margareth Thatcher – ex-Premier da Grã-Bretanha*

Apesar da existência de normas que criminalizem a corrupção (normas gerais), houve a necessidade de criação de leis específicas (normas especiais) para tratar com os desvios de conduta dos servidores públicos que administram recursos públicos.

A lei de Improbidade Administrativa trouxe para o servidor público diretrizes importantes no combate à corrupção.

A lei Anticorrupção tem foco nas empresas contratadas pelo Poder Público, sobretudo para tentar evitar a conjunção predatória do privado e público, que, a evolução dos modelos de administração pública, não consegue evitar.

A eficiência do processo investigativo da Polícia Federal e a atuação mais incisiva do Ministério Público, aliados a esse corpo de normas específicas, proporcionam o afastamento dos corruptos e corruptores, abrindo espaço para gestores públicos afinados com as boas práticas de governança pública.

Assim, entendemos que a *Lei Anticorrupção* e a *Lei de Improbidade Administrativa* são ferramentas hábeis para que o Ministério Público haja a contento, sobretudo pela utilização de *acordos de leniência*, que, como é de conhecimento público, tem tido sucesso na “Operação Lava-Jato”.

O *acordo de leniência*, como vimos, inclina os indiciados à delação premiada e está muito bem manuseada pelo *Ministério Público* (teoria dos jogos) que, além de **obter elementos importantes para aparelhar as ações civis públicas**, tem o condão de *interromper a cadeia de ramificações dos agentes corruptores*, quebram elos de “confiança”.

O *Poder Judiciário* também responde com firmeza e continuidade às ações públicas trazidas pelo Ministério Público, deixando claro à população que está *atenado* à seus anseios. Tivemos exemplos claros nos acórdãos trazidos, mas recentemente o Supremo Tribunal Federal, em decisão inovadora, não aceito o pedido de que réus na

“Operação Lava-Jato” pudessem responder em liberdade. Críticas à parte, o recado foi dado aos corruptores.

Aos críticos trago as palavras do matemático e filósofo Blaise Pascal, em sua obra “Pensamentos”, que sintetizam bem a necessidade de ferramentas legais duras contra a corrupção:

“A justiça sem força é impotente; a força sem a justiça é tirânica. A justiça sem força será contestada, porque há sempre maus; a força sem justiça será acusada. É preciso, pois, reunir a justiça e a força; e fazer com que o justo seja forte e o que o forte seja justo”. (PASCAL, artigo XXIV, inciso XIV “Justiça. Força”).

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo os conceitos fundamentais e a ° do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BERTONCINI, Mateus. *Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- _____. *Princípios do Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- BOFF, Leonardo. *Corrupção: crime contra a sociedade*. Disponível em <<http://www.jb.com.br/leonardo-boff/noticias/2012/04/15/corrupcao-crime-contra-a-sociedade>>. Acesso em 21.12.2015
- BONAVIDES, Paulo. *Curso De Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *O colapso de uma aliança de classes: a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*. São Paulo: Brasiliense. 1978. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4753>>. Acesso em 21.12.2015.
- _____. *Uma experiência de governo*. Conferência proferida no IUPERJ em 16 de setembro de 1988, como depoimento de sua gestão como Ministro de Estado da Fazenda, de abril a dezembro de 1987. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/88.UmaExperienciadeGoverno.pdf>>. Acesso em 21.12.2015.
- _____. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. *Revista do Serviço Público* v. 47, n. 1, (vol. 120). (janeiro-abril de 1996). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em 21/12/2015.
- _____. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos do MARE, nº 1. Brasília: MARE, 1997-A. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>>. Acesso em: 21.12.2015.

_____. *Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública*. Cadernos do MARE, n° 3. Brasília: MARE, 1997-B. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO03.pdf>>. Acesso em 21.12.2015.

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998-A. Disponível em <<https://estadoadministracaoofcap.files.wordpress.com/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>>. Acesso em 21.12.2015.

_____. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. In: *Revista do Serviço Público*, Ano 49, n° 1, (janeiro-março 1998-B). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf>. Acesso em: 21.12.2015.

_____. *Uma reforma para ficar na história*. In: *Reforma Gerencial*. Brasília: MARE, (março 1998-C). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/BP-Papers/entrevst.lcbp.rg98.pdf>>. Acesso em: 21.12.2015.

_____. *Do Estado Patrimonial Ao Gerencial*. In: *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 21.12.2015.

_____. *A burocracia pública na construção do Brasil*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/.../Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>. Acesso em 21.12.2015.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum.

CADERNOS ADENAUER. n° 10: *Os custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

_____, *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2015.

_____, *Servidores Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

- FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Probidade administrativa (Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar)*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- FREITAS, Pedro Aguiar. A Lei Anticorrupção e as empresas: *compliance* e modulação de sanções. p. 97-105. In: *Revista do Advogado*, n° 125 (dezembro 2014). São Paulo: AASP, 2014.
- GARCIA, Émerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GRECO FILHO, Vicente. *A corrupção e o direito administrativo sancionador*. In: *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- IOKOI, Paulo Ivo Gricoli. O novo modelo de combate à corrupção. p. 115-124. In: *Revista do Advogado*, n° 125 (dezembro 2014). São Paulo: AASP, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular proteção do erário; do patrimônio público; da moralidade administrativa; e do meio ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEDINA, Sinval. *Pero Vaz de Caminha pede justiça*. Disponível em <<http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/pero-vaz-de-caminha-pede-justica>>. Acesso em 20.12.2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MICHAELIS. *Dicionário escolar da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2000.
- MIGLIAVACCA, Paulo N. *Ética, corrupção e controles no Brasil*. Sorocaba: Prolinea, 2007.

- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- NADAIS, Carlos da Fonseca. *Desconsideração da personalidade jurídica: Um estudo doutrinário, normativo e jurisprudencial atualizado (incluindo o novo Código de Processo Civil)*. In: *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*, v.13, p. 415-444, 2015.
- NOGUEIRA, J C. *O estado é meio e não o fim*. São Paulo: Saraiva. 1945.
- OSÓRIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.
- PASCAL, Blaise. *Pensamentos*. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/pascal.html>>. Acesso em 20.12.2015.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. São Paulo: Atlas, 2007.
- PEREIRA, Jeronimo Rosário Tanan. *Gestão e controle de recursos públicos – um estudo sobre a rejeição de prestação de contas dos governos municipais do estado da Bahia*. Dissertação de Mestrado em Contabilidade. UFBA. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7428/1/Dis%20-%20PEREIRA,%20Jeronimo%20R_%20T_%20Estudo%20sobre%20rejei%20C%25A7%25C3%25A3o%20de%20PC%20-%20FINAL.pdf>. Acesso em 21.12.2015.
- PEREIRA NETO, Miguel. *Lei Anticorrupção e ética*. p 84-88. In: *Revista do Advogado*, nº 125 (dezembro 2014). São Paulo: AASP, 2014.
- PEREIRA, Marivaldo de Castro; PROL, Flavio Marques. *Avanços recentes no combate à corrupção: políticas públicas e democracia*. p. 76-83. In: *Revista do Advogado*, nº 125 (dezembro 2014). São Paulo: AASP, 2014.
- RODRIGUES, Sérgio Martins. *A nossa corrupção de cada dia*. In: *Ética e corrupção: dilemas contemporâneos*. Coord. Raquel Beatriz Junqueira Guimarães [et all]. Belo Horizonte: PUC Minas. 2013.
- RIBAS JUNIOR, Salomão. *Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle*. Belo Horizonte: Fórum. 2014.
- SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. *Improbidade administrativa: reflexões sobre a Lei 8.429/1992*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

- SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Método, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- STUKART, Herbert Lowe. *Ética e corrupção: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial*. São Paulo: Nobel, 2003.
- TAVARES, André Ramos. *Princípios Constitucionais*. In: *Tratado de Direito Constitucional – vol. 1*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs.). São Paulo: Saraiva, 2012.
- TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SALOMÃO, Sérgio Matoso; TEIXEIRA, Clodine Janny. *Fundamentos da Administração: a busca do essencial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- WEBER, Max. *Ciência e Política Duas Vocações*. Tradução Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. SP: Cultrix. 1972.