

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER**

**CURSO DE DIREITO**

**CRISTINA PATRÍCIA DA SILVA LIÉGIO**

*Associação Educativa Evangélica*  
**BIBLIOTECA**

**CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

*Associação Educativa Evangélica*  
**BIBLIOTECA**

*Associação Educativa Evangélica*  
**BIBLIOTECA**

**RUBIATABA/GOIÁS**

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER

CURSO DE DIREITO

CRISTINA PATRÍCIA DA SILVA LIÉGIO

CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada à FACER – Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito sob a orientação do professor, Luciano do Valle, especialista em Direito Civil e Processo Civil.

30134  
saou

RUBIATABA/GOIÁS

2009

Tombo nº	16094
Classif:	
Ex.: 01	
Origem:	dj
Data:	23/02/2010

FOLHA DE APROVAÇÃO

CRISTINA PATRÍCIA DA SILVA LIÉGIO

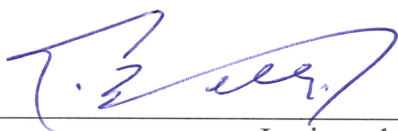
CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHAREL EM DIREITO  
PELA FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

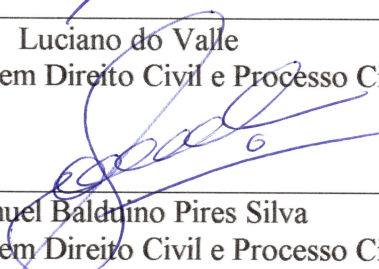
RESULTADO: APROVADO

Orientador:



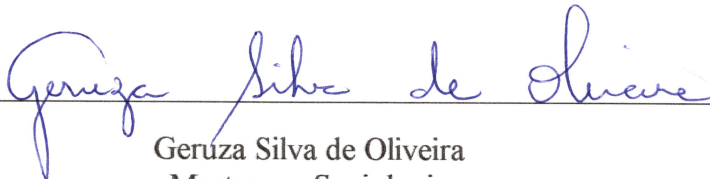
Luciano do Valle  
Especialista em Direito Civil e Processo Civil

1º Examinador:



Samuel Balduino Pires Silva  
Especialista em Direito Civil e Processo Civil

2º Examinador:



Geruza Silva de Oliveira  
Mestre em Sociologia

Rubiataba, 2009

*Dedico este trabalho às pessoas que fazem parte da minha vida e que me ajudaram a ser quem eu sou hoje.*

*De forma especial, ao meu amado, esposo, Roberto Júnior Liégio.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, um obrigado pela vida.

Aos familiares, pelo incentivo, apoio, paciência e compreensão.

Aos orientadores e professores, pelo conhecimento transmitido.

Aos colegas, pelos desafios apresentados e que passamos juntos.

Aos colaboradores indiretos na caminhada, porque todos são peças importantes nessa trajetória.

*Mas, senhores, os que madrugam no ler, convém madrugarem também no pensar. Vulgar é o ler; raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas idéias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.*

[Rui Barbosa]

**RESUMO:** A corrupção pública é entendida como um comportamento que se desvia do interesse público para obtenção de vantagens pessoais ou partidárias, ela é um fenômeno muito antigo, que assola o mundo desde a antiguidade até os dias atuais. E, em decorrência dela, o povo deixa de receber serviços e obras, para as quais contribuiu e que seriam fundamentais para a melhoria das condições de vida dos segmentos sociais mais carentes ou mesmo de toda a população. Este mal impede que sejam sanadas tremendas deficiências e corrigidas as injustiças sociais. No Brasil, a corrupção pública alcançou indesejável projeção entre os temas mais discutidos pela sociedade nas últimas décadas, figurando entre os mais referidos e explorados pela imprensa. Por isso, nesta pesquisa, os objetivos foram constatar que a prática da corrupção impede o bom governo e desvia parte considerável dos recursos públicos para as contas bancárias de agentes inescrupulosos, envolvendo o setor público e privado, num conluio que tem como grande vítima o povo.

**Palavras-chave:** Corrupção Pública, Brasil

**ABSTRACT:** The public corruption is understood as a behavior that deviates from the public to obtain personal or partisan advantage, it is a very old phenomenon, sweeping the world from ancient times until today. And as a result it makes the people receiving services and works, which helped and would be key to improving the living conditions of the poorest segments of society or even the entire population. This evil prevent deficiencies are remedied and corrected tremendous social injustices. In Brazil, public corruption reached undesirable projection among the topics most discussed by the society in recent decades and ranks among the most quoted and exploited by the press. Therefore, this research objectives were to note that the practice of corruption impedes good government and diverts considerable amount of public funds to bank accounts of unscrupulous agents, involving public and private sectors, a conspiracy that has as much victims as people.

**Key words:** Public Corruption, Brazil



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO.....	14
1.1 Amplitude Conceitual.....	14
1.1.1 Corrupção Pública e Privada.....	15
1.1.2 Corrupção Ativa e Passiva.....	18
1.2 Origens da Corrupção.....	20
1.3 A Corrupção no Brasil: no Transcorrer da História.....	21
1.3.1 Corrupção no Brasil: da Colônia à República.....	23
1.3.2 A Corrupção no Brasil: da Ditadura Militar ao Governo Fernando Henrique..	26
1.3.3 A Corrupção no Brasil: Momento Atual.....	28
2. CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: CAUSAS E EFEITOS.....	32
2.1 Corrupção no Brasil: Causas.....	32
2.2 Corrupção no Brasil: Efeitos Visíveis.....	34
2.3 Corrupção no Brasil: Efeitos Invisíveis.....	37
3. BRASIL: ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
3.1 Administração Pública.....	39
3.1.1 O Sujeito Passivo e Ativo nos Atos de Corrupção Pública.....	40
3.2 Responsabilidades dos Servidores.....	42
3.2.1 Responsabilidade Civil.....	43
3.2.2 Responsabilidade Administrativa.....	44
3.2.3 Responsabilidade Criminal.....	45
3.3 Expressões Penais da Corrupção Pública.....	47
3.3.1 Peculato Doloso.....	47
3.3.2 Concussão.....	49
3.3.3 Corrupção Passiva.....	52
3.3.4 Prevaricação .....	54
4 SOLUÇÕES PARA A CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	56
4.1 Lei de Improbidade Administrativa e Controles.....	56

4.1.2 Atos de Improbidade e suas Sanções.....	57
4.1.3 Sistema Federal de Controle e Fiscalização.....	59
4.1.4 Controle da Administração Pública pela Sociedade.....	60
4.2 Priorizar a Punição nas Altas Esferas.....	62
4.2.1 Aumentar o Risco Político e Financeiro da Corrupção.....	63
4.2.2 Estreitar a Boca do Cofre.....	64
4.2.3 Incentivar a Denúncia dos Corruptores.....	65
4.2.4 Profissionalizar a Gestão Pública.....	65
4.2.5 O Exercício da Cidadania.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

## INTRODUÇÃO

A corrupção pública no Brasil alcançou indesejável projeção entre os temas mais discutidos pela sociedade nas últimas décadas, figurando entre os mais referidos e explorados pela imprensa. A mídia nacional dedica grande espaço à corrupção, que é apontada como fator de degradação das instituições democráticas tradicionais. Como assevera Miranda (2007, p. 226):

É premente [...] a reflexão sobre os graves efeitos da corrupção, notadamente no contexto atual, diante da lamentável constatação de verdadeiro descaso com a coisa pública, do absoluto desrespeito por parte dos agentes públicos e políticos aos princípios que regem a boa Administração Pública, fulminando diversos direitos, em especial os direitos sociais cristalizados na atual Constituição Federal, comprometendo a manutenção do próprio Estado Democrático de Direito.

Entendida como um comportamento que se desvia do interesse público para obtenção de vantagens pessoais ou partidárias, a corrupção é um fenômeno muito antigo, ela assola o mundo desde a antiguidade até os dias atuais. Miranda (2007, p. 228), afirma que a corrupção “não se trata de fenômeno atual da sociedade moderna, eis que sua prática remonta a épocas passadas de nossa história”. No Brasil, ela permeia a administração pública em proporções alarmantes, das formas mais comuns, até as mais sofisticadas e existe há mais de 500 anos.

A prática de corrupção impede o bom governo e desvia parte considerável dos recursos públicos para as contas bancárias de agentes inescrupulosos, envolvendo o setor público e privado, num conluio que tem como grande vítima o povo. Tendo como consequência mais grave o prejuízo sofrido pela sociedade, em termos de atendimento de suas necessidades básicas. Ribeiro (2001, p. 63), corrobora essa idéia quando diz que:

A corrupção ameaça a república, mas não se resume no furto do dinheiro público. O corrupto impede que esse dinheiro vá para a saúde, a educação, o transporte, e assim produz morte, ignorância, crimes em cascata. Mais que tudo: perturba o elo social básico que é a confiança no outro.

Com efeito, em decorrência da corrupção, o povo deixa de receber serviços e obras, para as quais contribuiu e que seriam fundamentais para a melhoria das condições de vida dos segmentos sociais mais carentes ou mesmo de toda a população. Esse mal impede que sejam sanadas tremendas deficiências e corrigidas as injustiças sociais, e como bem assegura Miranda (2007, p. 234), “os atos de corrupção acabam representando séria violação ao princípio da fraternidade (ou da solidariedade) que configura, juntamente com os princípios da liberdade e da igualdade, princípios axiológicos supremos dos sistemas de direitos humanos”.

Não constitui novidade para nenhum brasileiro o fato de que quantias absurdas de dinheiro público são desperdiçadas e até desviadas, diariamente, nos três níveis da Administração Pública da Federação, mediante práticas corruptas como a simulação de dados ou documentos para "legalizar" despesas não realizadas ou realizadas a menor custo, clientelismo, relações pessoais, concussão, corrupção passiva.

Todos concordam em que o País vive uma crise de moralidade e que, não fosse por isso, já estaríamos inseridos no "primeiro mundo". Infelizmente, todos os brasileiros reconhecem esse fato, mas não se dão conta de que também contribuem, individualmente, para isso, na medida em que o cometem pequenas ilegalidades e acham isso natural. Silva (1999, p.27) demonstra que todo brasileiro comete pequenas infrações – tal como avançar um sinal de trânsito – e quase sempre pretende ter alguma razão para que seu ato não seja considerado ilegal.

O fato é que essa cultura de corromper e ser corrompido, atualmente, atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública nos três níveis da Federação, podendo ser diagnosticada como uma das maiores, senão a maior, causa da pobreza e miséria. A opinião pública é, nessa matéria, uma fonte de constatação extremamente válida.

Mas que fatores contribuem para a elevação dos níveis de corrupção em uma sociedade? Essa é uma indagação que tem sido feita reiteradamente entre os estudiosos, mas não tem uma resposta uniforme, até porque a corrupção afeta também sociedades desenvolvidas. Há registros da existência de práticas de corrupção em todas as fases históricas, variando somente em grau extensão.

A relevância do estudo desse tema está na necessidade de se avaliar, do ponto de vista moral e ético, suas consequências, que são assaz perversas. Vieira (2005, p. 37) diz que “a importância do estudo da corrupção [...] é tanto maior quanto a compreensão do real significado deste problema, que ameaça os principais valores do Estado Democrático e ataca a estabilidade dos seus arranjos institucionais”

Como bem assevera Livianu (*apud* NISZ 2005, p.1) “o infrator precisa sentir que sofrerá as consequências, se infringir a lei”. O autor supracitado sugere ainda, que outro meio de acabar com a corrupção no Brasil é pensar numa educação voltada para a cidadania, que leve as pessoas a se compreenderem como parte de um todo, para ele “é preciso modificar o pensamento individualista que predomina na gestão pública e é enraizado desde cedo nas pessoas”, e isto, obviamente, se faz com Educação.

A pesquisa em pauta teve como principal objetivo apresentar o cenário geral da corrupção na esfera pública brasileira, da sua gênese aos dias atuais, bem como mostrar possíveis caminhos para o combate à mesma. Não se intencionou exaurir o assunto, até mesmo porque ele jaz arraigado na história do país e as discussões são profícuas, pois se acredita que o debate, a cobrança de sanções e as sugestões de medidas corretas de ação, fazem a transformação.

Quanto ao método, utilizou-se o de abordagem dialética, que segundo Martins (1997, p. 9), são “estudos que utilizam técnicas bibliográficas e históricos com pesquisas de textos, documentos, registros e dados empíricos, priorizando a análise do discurso” e a técnica de pesquisa empregada foi a pesquisa bibliográfica. Pesquisa bibliográfica, como o nome já diz, é a busca realizada em livros, textos e outras produções inerentes ao assunto objeto da pesquisa, portanto materializou-se a investigação por meio de consultas a artigos doutrinários, revistas e materiais jurídicos retirados da internet. Assim sendo, foi possível estabelecer comparações entre os pensamentos de diferentes autores acerca da corrupção.

Dessa forma, para cumprir o objetivo proposto, o trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos assim expostos: no primeiro capítulo, intitulado Corrupção na Administração Pública do Brasil: Conceitos e Evolução. Há uma retomada da história da corrupção desde sua origem até o momento atual, apresenta os conceitos básicos para a compreensão do tema.

Mostra, também, a posição do Brasil no *ranking*<sup>1</sup> internacional da corrupção. Nesse foco, em recente reportagem, Felismino (2009, p. 1), afirma que “o Brasil piorou, caindo do 72º para o 80º lugar, no *ranking* sobre corrupção elaborado pela ONG (organização não governamental) Transparência Internacional”.

Sob o título Corrupção na Administração Pública do Brasil: Causas e Efeitos. Apresenta-se o segundo capítulo, no qual se busca evidenciar as causas e os efeitos visíveis e invisíveis maléficis da corrupção. O exame causal da corrupção e seus efeitos podem conduzir para muitos caminhos, conforme os padrões adotados, mas destacar alguns posicionamentos sobre o assunto é de grande valia para a compreensão aproximada da extensão do problema.

No terceiro capítulo, Brasil: Atos de Corrupção na Administração Pública. Procedese uma abordagem sobre a responsabilidade do servidor público e os principais atos de corrupção na administração pública, segundo a ótica do Código Penal, dando-se ênfase à administração pública, conceituando-a e apresentando o sujeito passivo e ativo dos atos de corrupção pública.

Por fim, no quarto e último capítulo, Soluções para a Corrupção no Brasil. Buscou-se apresentar possíveis saídas para o combate desta, não obstante sem a pretensão de por fim nesse mal, mas com firme propósito de diminuí-lo do cenário público nacional, sugerindo adoção de algumas medidas voltadas para combate eficiente e eficaz dessa moléstia que assolou e assola a sociedade brasileira. Concluindo-se com o sentimento de que o melhor controle dos recursos públicos é aquele realizado pela própria sociedade, ou seja, o controle social.

---

<sup>1</sup> *Ranking* - Termo inglês que significa classificação. Disponível em:  
<<http://translate.google.com.br/#en|pt|Ranking%20>> Acesso em: 05 set. 2009

# 1 CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO

## 1.1 Amplitude Conceitual

A expressão corrupção se origina do latim *corruptione*<sup>2</sup> e significa ação ou efeito de corromper – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão. Quanto aos seus conceitos, esses são inúmeros, variando conforme o foco ou perspectiva do estudioso.

O teólogo tende a situá-lo na natureza humana decaída; o moralista, no terreno movediço das paixões, e o jurista arrima-se a uma tipificação do delito, procurando enquadrar sua casuística, extremamente rica, nos artigos do Código Penal.

A análise dos mecanismos da corrupção depende da posição de cada estudioso ou sistema jurídico de cada país. O que é corrupção para um, poderá não ser para outro. A matéria é discutível e vista segundo o *status quo*<sup>3</sup> social e religioso de cada povo, que se modifica ou se recicla no espaço e no tempo. Seja como for, não existe corrupto sem corruptor, pois onde houver interesse ou o necessário, poderá haver corrupção.

Apesar dos diversos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, há, segundo Silva (2001, p. 03), um denominador comum a todos, “ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupo de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá de fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*<sup>4</sup>”. Sobre senso comum, Silva (2001, p. 22), explica que este “identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e as elites econômicas, mas é sabido que este comportamento se faz presente em todos os níveis sociais”.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~fvarejao/cs/corruptao2003.html>> Acesso em 05 abr. 2009.

<sup>3</sup> Expressão latina que designa o estado atual das coisas. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Statu\\_quo](http://pt.wikipedia.org/wiki/Statu_quo)> Acesso em 22 abr. de 2009.

<sup>4</sup> Expressão latina que significa literalmente em sentido estrito. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Stricto\\_sensu](http://pt.wikipedia.org/wiki/Stricto_sensu)> Acesso em 25 abr. de 2009.

Eis alguns exemplos de corrupção cometidos por pessoas comuns: transformar óleos comuns em azeite de oliva; adicionar água ao leite ou na gasolina, com o objetivo de obter mais lucros; engarrafar ou vender água comum alegando ser água mineral; simular sequestro ou provocar incêndio para calotear dívida ou para receber seguro; vender carnes oriundas de animais que morrem de doenças, inclusive doenças contagiosas; furtar no peso ou medida, prática bastante comum no comércio.

Para Fazzio Júnior (2004, p. 28), em sentido geral, “a corrupção abrange os setores públicos e privados da sociedade, caracterizando-se pelo comportamento ilícito tendente à consecução de vantagens particulares” Nessa mesma acepção, para o Grupo Multidisciplinar em Corrupção do Conselho da Europa (*apud* FAZZIO JÚNIOR 2004, p. 29), corrupção é:

Suborno e qualquer outro comportamento, em relação a pessoas a quem se confiam responsabilidades no setor público ou privado, que violam seus deveres como funcionários públicos, empregados privados, agentes independentes ou outra relação desse tipo, pela obtenção de vantagens impróprias de qualquer espécie para elas ou para outrem.

É, portanto, admissível decodificar nas entrelinhas de todas as definições atribuídas à expressão que, desde a ética defendida por Aristóteles, ela assusta e desafia o mundo ético-político que, em assunto de improbidade, o segredo é a alma prejudicial do negócio. E necessariamente, não há porque qualquer equilibrismo filosófico para concluir que a transparência é a solução, senão para sua plena exorcização, no mínimo, para a minimização de seus efeitos maléficos e suas reincidências.

### **1.1.1 Corrupção Pública e Privada**

Um aspecto que merece ser indicado, neste capítulo, é a distinção entre corrupção pública e privada, uma vez que a corrupção pública é que atinge mais gravemente as instituições públicas, efetivando-se na política e na administração.



Assevera Livianu (2004, p.177), sobre corrupção pública:

A corrupção política é bastante ampla, pois é praticada com improbidade por muitos governantes, colocando-se a esfera pública a serviço do particular, em detrimento do interesse geral, que deve objetivar. No âmbito da administração, verifica-se a corrupção quando os agentes públicos praticam atos contra os interesses da administração pública. Nesse sentido, afirma Laporte (1997) que a função pública se converte ilicitamente numa fonte de enriquecimento privado

A literatura sobre a corrupção contém diversas definições úteis. Uma definição, amplamente citada de Corrupção Pública é, segundo Weber (*apud* KLITGAARD 1994, p.40), “entendida como comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados pessoais, familiares, de grupo fechado de natureza pecuniária ou para melhorar o *status*<sup>5</sup>; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamentos ligados a interesses privados”.

Nesse sentido, ainda se pode mencionar diversas definições feitas por vários autores, apresentados por Silva (2001, p. 23):

Corrupção é a pratica do uso do poder do cargo público para obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor. Andreski (1968, p.92). Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados. Huntington (1968, p. 59). Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados. Encyclopaedia Of The Social Sciences, (1942, p.448). Corrupção governamental é a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.

Para Livianu (2004, p.7), estudioso do tema, “a corrupção é uma ação que apresenta uma contradição entre valores éticos exigidos no desempenho das funções públicas e comportamento concretizado pelo agente que a pratica” Isso porque, embora possa ser um

---

<sup>5</sup> Expressão latina que designa prestígio anexados a posição de alguém na sociedade. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Status>> Acesso em 28 abr. de 2009.

fenômeno de natureza individual, tem seus reflexos danosos na sociedade e toca bens e valores de toda a comunidade.

Segundo Silva (2001, p. 24), a corrupção pública pode ser dividida em várias acepções, mas merece destaque algumas particularmente interessantes:

A corrupção pode ser dividida em: transativa, extorsiva, defensiva, preventiva, nepotista, autogerativa e de apoio. A corrupção *transativa* envolve transferências de renda a serem repartidas entre as partes envolvidas. A corrupção *extorsiva* é aquela associada ao pagamento de propina para evitar algum tipo de prejuízo maior ao pagador. A corrupção *defensiva* envolve o pagamento de propina via coerção por um motivo de autodefesa. A corrupção *preventiva* envolve o pagamento de propinas ou a entrega de presentes visando a algum favor no futuro. A corrupção *nepotista* refere-se à indicação de parentes ou amigos para cargos públicos. A corrupção *autogerativa* é aquela que envolve o ato de um agente público que o beneficia e a corrupção de *apoio* é aquela praticada para encobrir a corrupção já existente. Todos esses tipos de corrupção se relacionam com o uso da máquina pública para transferir renda para os agentes envolvidos.

No direito, a corrupção pública é vista como uma conduta criminosa praticada por um agente público ímprobo, que consiste no uso indevido de um cargo público com fins não oficiais. Rosa (2004, p. 2), esclarece que:

Na perspectiva do Direito, a corrupção é ilícito retratador de conduta humana que desafia valores éticos os quais devem presidir o manejo da coisa pública. É ilícito pluriobjetivo, que permite a reprovação sob a ótica do Direito Penal (porque constitui crime), sob a ótica civil (porque obriga a reparação do dano ou prejuízo), sob o enfoque exclusivamente funcional (porque constitui falta funcional), além de admitir sanção de natureza outra, comportando a reprovação política (por violação de decoro e infidelidade do político).<sup>6</sup>

Assim, para fins de análise do tema, o conceito de corrupção pública pode ser assim expresso, trata-se de toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e do interesse do Estado.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4870>> Acesso em 28 abr. de 2009.

### 1.1.2 Corrupção Ativa e Passiva

É, também, relevante ressaltar a clássica distinção entre corrupção ativa e passiva, observa-se, então, a distinção feita por Livianu (2004, p.177), “é um fenômeno que se realiza por aqueles que mantêm o poder de decisão, ou de quem solicita favores deste último, contraindo as obrigações legítimas que deveriam decorrer deste comportamento”

No Direito Brasileiro, especificamente no Código Penal, a matéria sobre corrupção passiva e ativa está prevista, respectivamente, nos artigos 317 e 333, trata-se de crimes que apresentam conexão instrumentária e bilateralidade, mas são individuais, no tratamento adotado pelo Código Penal Brasileiro. De fato, conforme ensina Almeida (*apud* LIVIANU 2004, p.273), “os crimes de corrupção passiva e ativa têm processamento à parte, em virtude da individualização que o Código Penal lhes imprimiu”. Segundo o artigo 317 do Código Penal Brasileiro, a corrupção passiva consiste em, *in verbis*:

Artigo 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

Parágrafo 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.(2009, p.542).

Esse crime se configura quando o funcionário público usa da função pública do seu cargo um balcão de negócios, para fins de mercancias. É o chamado tráfico de função. O bem jurídico protegido e a administração pública, mais especificamente, a moralidade, a probidade da administração pública e o prestígio da administração pública.

O artigo 317 não define que o sujeito ativo é o funcionário público, mas o título do capítulo fala em crimes praticados por funcionários públicos. Portanto, a corrupção passiva só pode ser praticada por funcionário público. Porém, a conduta descrita no artigo 317, fala em “solicitar (...) ainda que fora da função”, que seria o caso do funcionário público de férias, de licença, cumprindo pena administrativa, mesmo nesses casos ele não deixa de ser funcionário público.

A conduta ainda prevê que o crime pode ser praticado antes do funcionário público assumir a função, é o caso, por exemplo, de um sujeito que passa num concurso público, já tomou posse, ainda não começou a trabalhar, mas já sabe qual será a sua área de atuação, e quando irá começar a exercer o cargo; ele, então, neste momento, comete o crime de corrupção passiva. Só pode ser sujeito passivo o funcionário público se o ato para o qual ele está se corrompendo for das suas atribuições. É, portanto, um crime próprio.

No mesmo artigo há, no parágrafo 1º, uma causa de aumento de pena, no caso de o funcionário, em consequência da vantagem ou promessa, retardar ou deixar de praticar qualquer ato de ofício ou prática infringindo dever funcional, havendo, ainda, previsão típica no parágrafo 2º do mesmo artigo, caso esta prática, do parágrafo anterior, seja em atendimento de pedido ou influência de outrem. O corrupto responderá pelo crime de corrupção passiva.

A corrupção ativa, prevista no artigo 333 do Código Penal Brasileiro, é crime do particular contra a administração, este artigo visa punir o corruptor privado. O crime se classifica como comum porque qualquer pessoa pode praticá-lo. Segundo o artigo citado, do Código Penal Brasileiro, ocorre corrupção ativa quando, *in verbis*:

Artigo 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena - reclusão, de 2 (dois) ano a 12(doze) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Oferecer é propor, disponibilizar; prometer é obrigar-se a dar, ou a fazer alguma coisa para alguém. A ação incide sobre vantagem indevida. O agente particular oferece ou promete vantagem, que deve ser indevida, ilegal, a funcionário público, para que esse pratique, execute, deixe de fazer, ou atrase ato de ofício. A oferta de vantagem devida, legal não configura crime. A consumação do crime independe da aceitação da vantagem por parte do funcionário. A oferta ou a promessa deve ser anterior à prática do ato; não se configurando o crime de corrupção ativa, se lhe for posterior.

De conformidade com o disposto no parágrafo único, a pena é majorada, se o funcionário atende à pretensão do corruptor, retardando ou omitindo o ato, ou praticando-o em infração a dever funcional. Portanto, além de se configurar o crime de corrupção passiva, artigo 317 do Código Penal Brasileiro, ainda se tem a pena majorada, para o de corrupção ativa.

Para fins de análise, somente estas considerações sobre corrupção ativa já são o suficiente, pois neste trabalho o que realmente interessa são os aspectos da corrupção passiva, uma vez que se trata de crime bilateral que ofende a moralidade administrativa, por parte do funcionário público. Trabalho este que tem como objetivo apresentar um cenário geral do tema, demonstrar como a corrupção acontece no meio administrativo, com a preocupação de mostrar caminhos para o seu combate. Portanto, para se abordar o tema corrupção, de forma mais imperativa, necessário se faz dizer sobre seu contexto histórico a partir de sua gênese.

## 1.2 Origens da Corrupção

A origem da corrupção é um tema relevante, com raízes em todos os campos de estudos, particularmente no âmbito da sociologia, da antropologia e da psicologia. O homem é um concupiscente<sup>7</sup> em potencial. Só quando se liberta desse grilhão, deixa de ser presa fácil de práticas corruptas. Até no Antigo Testamento há registros a esse respeito, sem esquecer-se da mitologia, onde muitos de seus deuses e das suas deusas eram corruptos e concupiscentes.

---

<sup>7</sup> Ambição por bem materiais - luxúria- concupiscente *adj.* Antônio Houaiss, mini Houaiss 2003, p.123.

E, ainda, a conduta corrupta de Judas Iscariotes, que traiu Jesus Cristo por trinta dinheiros. Veja o que Batista (2000, p. 6) diz sobre corrupção:

A corrupção ou inclinação para ser corrupto ou corruptor, é um dos ingredientes da natureza humana, acionado pelo egoísmo que por sua vez, aciona a ambição, ambos são muito dinâmicos. Logo, a corrupção e seus terríveis efeitos também o são. Aliás, tudo no universo é dinâmico, nada é estático; cujo comportamento pode aumentar ou diminuir, segundo as instituições e as regras estatais; partindo do princípio de que o Estado representa as instituições de forma globalizada. Daí a importância do Estado ser forte. Haja vista que nos países em que o Estado é estruturado com elevados conceitos ético e poder de polícia sempre vigilante, a corrupção é mínima e o espírito de cidadania desses povos é mais voltado para o bem comum e para o saber. Por conseguinte, com a devida vênua a Jean-Jacques Rousseau, a sociedade ou o Estado, quando bons, não corrompem o homem, ao contrário: o engrandece.

A corrupção tem origem na palavra ruptura, que pode significar o rompimento ou desvio de um código de conduta moral ou social. A corrupção é vista como uma espécie de conduta através da qual o agente, motivado por alguma vantagem, age desvirtuando as regras de determinado objetivo, contrariando o que a sociedade considera como justo e moral.<sup>8</sup>

Sempre haverá corrupção, esse comportamento faz parte da natureza humana, bem como o egoísmo que aciona a ambição, estes inerentes, também, ao homem. Mas, este comportamento tende a diminuir ou aumentar se o controle pelas instituições é eficaz ou não.

### **1.3 A Corrupção no Brasil: no Transcorrer da História**

Evidenciando ser um fenômeno muito característico da natureza humana e que permeia ideologias, esferas do governo e regimes políticos diversos ao longo do tempo, a corrupção remonta aos tempos bíblicos e se faz presente em todas as épocas, como atesta o estudo da história da humanidade.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.sinpro-rs.org.br/extraclassa/set05/economia.asp>> Acesso em 04 de abril 2009

Os hititas e os hebreus não possuíam regras exatas para a corrupção somente, algumas referências, afirma Livianu (2004, p.34), “entre as passagens da Bíblia que aludem à corrupção no antigo direito hebreu, podem ser citados: os capítulos 3 – 6 do Gênesis, o Salmo 51 (52 dos hebreus), a Epístola de São Paulo aos Romanos, 1,18; 3,9 e 12”. No direito antigo, como informa Gaudemet (*apud* OLIVEIRA 2005, p. 17):

O crime de corrupção que perturbava o funcionamento regular da Justiça se apresentava como crime de funcionário público contra a administração em três tipos: peculato, corrupção e abuso de autoridade. O primeiro se referia aos crimes contra o patrimônio em geral, o segundo, à corrupção ativa e passiva do funcionário, e o abuso de autoridade, à injustiça praticada pelo funcionário. Somente com os romanos o crime de corrupção ganhou um tratamento mais pormenorizado, pois, para evitar a decadência moral, surgiram leis como a Cincia, por força da qual o pretor o considerava delito privado. O direito francês adotou a diversificação romana para sancionar a corrupção, quer tivesse ocorrido num processo administrativo, quer num processo civil, quer tivesse lugar num processo de natureza penal. O corrompido poderia sofrer suspensão, banimento ou até mesmo a pena de morte. Durante a revolução, penas severas foram impostas aos funcionários corruptos.

Vários historiadores têm proporcionado descrições pitorescas sobre corrupção na antiguidade, há de se destacarem algumas bem interessantes, mencionadas por Klitgaard (1994, p.23):

Escrevendo há uns 2.300 anos, o primeiro-ministro brâmane de Chandragupta relacionou ‘pelo menos 40 maneiras de extorquir fraudulentamente dinheiro do governo’. Na China antiga, funcionários recebiam uma gratificação extra chamada *Yang-lien*,<sup>9</sup> cujo significado é ‘nutrir a incorruptibilidade’. Aparentemente, tal nutrição muitas vezes deixou de alcançar essa finalidade. Escrevendo, no século XIV, Abdul Rahman Ibn Khaldun disse que a causa fundamental da corrupção era a paixão por viver luxuosamente dentro do grupo dominante. Era para poder fazer face às despesas com luxo que o grupo dominante recorria a negócios corruptos.

---

<sup>9</sup> Yang-lien significa ‘nutrir a incorruptibilidade’. (2007). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/AnaBorgesVitorOliveira\\_Rev87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/AnaBorgesVitorOliveira_Rev87.htm)> Acesso em 28 abr. 2009.

Platão (*apud* KLITGAARD 1994, p. 23), também fez menção ao suborno em *As leis*: “Os servidores da nação devem prestar serviços sem receber presentes [...]. Formar seu julgamento próprio e ater-se a ele não é tarefa fácil, e é a maneira mais certa para um homem obedecer fielmente à lei que determina: Não faça serviços em troca de um presente”.

Como a doença, a corrupção sempre esteve conosco. Mas como esse triste fato não nos impede de tentar reduzir as doenças, tampouco se devem paralisar os esforços para reduzir a corrupção.

### 1.3.1 Corrupção no Brasil: da Colônia à República

A origem da corrupção no Brasil remonta às nossas raízes históricas. O nosso País já nasceu sob o império dessa conduta criminosa, pois, desde o descobrimento, a corrupção era disseminada pelos colonizadores.

Ainda nem existia a nação brasileira, e já era o solo brasileiro, apenas e meramente, o fornecedor de matéria-prima, fonte de enriquecimento fácil para os que aqui vinham apenas com a ambição de fazer fortuna e voltar a Europa. Bueno (*apud* QUEIROZ 2008, p.1), apontou os primeiros sinais de ladroagem no Brasil:

As autoridades que desembarcaram no País, em 1549, com o intuito de instalar o governo-geral (centralização do poder para melhor administrar), foram Pero Borges, ouvidor-geral, espécie de ministro da Justiça que também era desembargador, e Antônio Cardoso de Barros, provedor-mor, quase um ministro da Economia. Ambos foram acusados de desvio de dinheiro do Tesouro Régio. Os desmandos e abusos nos dois primeiros governos-gerais (Tomé de Souza e Duarte da Costa) vão desde o adiantamento dos salários mais altos (pagos com um ano de antecedência aos funcionários mais graduados) até o cancelamento puro e simples do pagamento aos trabalhadores menos qualificados (que precisavam labutar o ano todo antes de receber no caso, de não receber). Além disso, o ‘mantimento’ (ou a ração alimentar que deveria ser distribuída pelas autoridades aos funcionários e a alguns trabalhadores) era, segundo um contemporâneo, ‘pura burlaria’, com pesos e medidas frequentemente fraudados.



Muitas das empreitadas, contratadas pelo Estado durante a construção da Cidade de Salvador, foram feitas com preços superfaturados após licitações fraudadas. O próprio Pero Borges comentara que o Brasil (mesmo antes do advento do governo-geral) vivia em corrupção, abuso e incompetência. Uma *pública Ladróice*<sup>10</sup> e grande malícia eram os seus diagnósticos, aliás, esta retórica demagógica é bem conhecida na atualidade. Um dos exemplos é o do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Durante a campanha política, prometeu moralizar o País, fez denúncias à corrupção e disse ser o caçador dos marajás que se saciavam do patrimônio público. Mas a realidade mostrou que Collor não era o que afirmava. Envolvido em corrupção, foi afastado por – *impeachment*<sup>11</sup> – do poder<sup>12</sup>

No período colonial, o contrabando era levado a efeito por estrangeiros auxiliados pelos nativos e a sonegação de tributos a Coroa, eram duas espécies de delitos facilmente praticados. O Rei de Portugal pretendeu até utilizar os Tribunais da Inquisição, para punir os acusados de traição à Corte, entretanto, o Santo Ofício nunca deu importância. Roma tinha uma grande preocupação: aproveitar-se de falsas acusações com o objetivo vil de confiscar os bens de acusados e de suas famílias que nada podiam fazer, senão deixar-se expropriar pela Igreja e pelo Estado. Uma forma de corrupção criminosa que já imperava no mundo e também em nosso território.

A com a vinda da corte portuguesa ao Brasil, a corrupção era nítida devido a alguns dados impressionantes, como o número de pessoas que embarcaram junto com a família real: de 10.000 a 15.000. Todos vivendo à custa dos cofres públicos. É claro! Cofres que, por sinal, estavam em situação deplorável. O tesouro da Coroa, já combalido antes da fuga para o Brasil, terminou por aluir-se com as despesas da viagem. A realeza, falida, socorreu-se de comerciantes ricos, principalmente traficantes de escravos, obtendo financiamentos em troca de títulos de nobreza e cargos públicos e inaugurando oficialmente a promiscuidade entre interesses públicos e privados. Que, aliás, sobrevive até hoje.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/opiniaio/news/74648/>> Acesso em: 10 de abr. 2009.

<sup>11</sup> Tradução: impugnação de mandato. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Impeachment>> Acesso em: 21 de abr. 2009.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/opiniaio/news/74648/>> Acesso em: 10 de abr. 2009.

Um costume pitoresco da época era a cerimônia do beija-mão. Todas as noites, com exceção de domingos e feriados, súditos aguardavam em fila para beijar a mão do rei e, de quebra, fazer um pedido pessoal. É a imagem síntese do governo paternalista e assistencialista, a cuidar de interesses particulares, em vez de tratar do bem comum, nada muito diferente do que os governos costumam fazer ainda hoje.

E, no Brasil independente, em sua fase imperial, a ladroagem não foi eliminada, pelo contrário, os ladrões públicos, encontraram novas formas, e já não mais faziam o contrabando, mas sim a corrupção refinada, praticada por nobres e ministros, que se encarregavam de privilegiar parentes em negociações, lesando os cofres públicos e contribuindo, assim, para derrubar o Império<sup>13</sup>.

A transformação do nosso regime político de Império para República, apesar de todas as expectativas que existiam naquele período, acabou por se revelar também pouco substantiva do ponto de vista da cidadania e do combate à corrupção. Pouco se pode destacar de efetivo nestes aspectos. Talvez as mudanças mais substanciais sejam a separação da Igreja do Estado e a ampla liberdade religiosa a partir de então e o aumento dos poderes dos Estados

Com o advento da República, pouca coisa mudou, a não ser para pior. Nessa época, a classe dos funcionários públicos cresceu incentivada como solução para o crescente nível de desemprego e por ser a melhor moeda de troca para os políticos. A promessa de moralização foi bandeira permanente na sucessão de presidentes que passaram por nossa História: Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart e tantos outros. Todos trouxeram promessas de moralização da administração pública, porém, nada avançaram de concreto, só conseguiram aumentar, ainda mais, a ladroagem, não por má-fé, mas pela falta de apoio e determinação para enfrentar o império da corrupção<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Ibidem

### 1.3.2 A Corrupção no Brasil: da Ditadura Militar ao Governo Fernando Henrique

Como visto anteriormente, a corrupção no Brasil sempre existiu. Mas, ela cresceu fortemente no regime militar, devido ao cerceamento à expressão da opinião pública, perda de autonomia do poder Judiciário e do uso discricionário do poder. Os regimes ditatoriais, por sua parte, têm sempre uma tendência ao autoritarismo, buscando cercear a liberdade de imprensa, a autonomia do Judiciário e o funcionamento livre das oposições. Esses regimes autoritários vieram quase sempre acompanhados de níveis elevados de corrupção.

Nas palavras de Ribeiro (2004, p. 4), “após o golpe militar, ficou estabelecida a necessidade de assegurar os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil e prometeu-se rigorosa punição aos que atentassem contra a probidade administrativa”. Ocorre que a própria inexistência de liberdade terminava por favorecer comportamentos ilícitos, à medida que se possibilitava o anonimato das irregularidades praticadas e em que o controle público das instituições era impraticável. Ainda em Ribeiro (2004, p. 4):

Tudo isso era possível, sobretudo, em decorrência das ameaças tornadas oficiais pelo Decreto-Lei número 898, de 29-9-1969, o qual considerava crimes contra a segurança nacional: notícia falsa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado de que pudesse indispor o povo contra as autoridades constituídas.

Essa ameaça, sem sombra de dúvidas, dificultava, sobremaneira, qualquer denúncia a respeito de irregularidades praticadas por autoridades vinculadas ao regime. Sobre essa época, Moraes Filho (1987, p. 24) assevera que:

Debaixo desse manto protetor, vicejou fagueira a mais deslavada corrupção, que acabou por se tornar rotineira e institucionalizada, à semelhança do que na época ocorria com a tortura, infligida também sistematicamente aos presos políticos. Enquanto a resistência democrática era violentada nos porões da ditadura, alguns apaniguados enricavam com despudor.

E é ainda Moraes Filho (*apud* RIBEIRO 2004, p. 44), que recorre, para melhor ilustrar aquele período, a Corbisier, filósofo que assim retrata a época:

O Deus do sistema é o dinheiro e a ética é a do êxito a qualquer preço. Tudo se compra e tudo se vende. O país é um gigantesco mercado em que tudo está em leilão, inclusive a honra das mulheres e a consciência dos homens (...). É o vale tudo, a luta da foice no escuro, o paraíso da falta de escrúpulos, da venalidade, da impunidade (...). Os poderes estão desmoralizados e a iniciativa privada também. A mocidade desorientada e, em grande parte, drogada. O Reino da Dinamarca está podre.

Durante a ditadura, os militares tomaram o Poder prometendo erradicar os subversivos e a corrupção. Os subversivos eram quaisquer pessoas que tentassem expressar posicionamentos ideológicos, diversos do governo e quanto à cruzada contra a corrupção, servira apenas como pretexto para fortalecer o novo sistema e para a prática das barbáries, mais diversas, que se seguiram.

O regime de exceção em que se encontrava o País só favorecia a ampliação dos abusos, pois o poder se concentrava nas mãos de poucos e o princípio da publicidade só era lembrado para favorecer o governo e seus partidários. Em 1972, no governo Médici, chegou-se ao cúmulo de proibir-se qualquer publicação que trouxesse notícias negativas sobre instituições financeiras que operassem no Mercado de Capitais. A falta de liberdade da imprensa levou a uma corrupção sem precedentes nesta esta época.

Consta-se, portanto que, na época da ditadura, foram inúmeros os casos de corrupção. Com a democracia e a liberdade os casos de corrupção tendem a diminuir. O aprofundamento da democracia pode levar ao controle da corrupção. As ditaduras são o maior fermento da corrupção e a democracia é o melhor antídoto devido aos meios que levam a uma transparência maior.

Na década de 80, a abertura democrática finalmente chegou, e Tancredo Neves se transformou na mais nova promessa de moralização do País, porém não pode viver para tentar concretizá-la, sucedendo-o José Sarney, que teve a sua administração marcada pela

proliferação das Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPIs. Devido a denúncias de vários escândalos envolvendo altos funcionários e políticos.

Após o governo Sarney, a nação se encontra desmoralizada pelo péssimo comportamento de seus políticos, eis que surge o caçador de marajás, Collor de Melo, prometendo erradicar as mordomias de funcionários públicos e moralizar o governo, enfim queria ser uma espécie de Robin Hood das Alagoas, pois era, então, o governador do referido estado.

Uma vez eleito, a queda nos níveis de inflação o notabilizaram por certo tempo, até que fossem denunciadas suas falcatruas e passasse para a História como o primeiro presidente brasileiro a perder o mandato em decorrência de *impeachment*. Já, a era de Fernando Henrique Cardoso foi marcada pela venda das estatais, que deixou muita gente rica e pelo toma - lá - dá - cá no Congresso Nacional.

### **1.3.3 A Corrupção no Brasil: Momento Atual**

Embora se possa dizer que a corrupção no Brasil ligue-se, de certa forma, a seu descobrimento, oriunda da Europa colonizadora, que se valia de quaisquer meios na busca de riquezas, a preocupação atual prende-se há tempos mais recentes, período em que a retomada do regime democrático e, mais exatamente, a liberdade de imprensa impuseram grandes golpes a esquemas corruptos e que se mantinham no anonimato, beneficiados pela censura e outros impedimentos de ordem legal próprios dos regimes ditatoriais.

Na atualidade, o sentimento, mais ou menos geral, parece ser de uma incômoda ambiguidade: ao tempo em que se desfruta uma realidade democrática e nos torna mais conscientes e menos tolerantes quanto à corrupção, experimenta-se a sensação de que ela forma parte da tradição brasileira, encontra-se generalizada no tecido do Estado e, por tudo isso, nada há que se possa fazer.

A questão de como mensurar a corrupção tem sido controversa. Por um lado, buscam-se medidas diretas que quantifiquem a corrupção. Contudo, segundo Campos (2002, p. 774) “não existe uma forma direta de se medir a corrupção, pois os agentes nela envolvidos raramente mantêm registros dos seus atos ou contabilizam tais valores”. Portanto, hodiernamente, têm prevalecido trabalhos de Organizações que enfatizam sua percepção. No *ranking* mundial da corrupção, o Brasil, uma das principais economias do mundo, foi relacionado pela Transparência Internacional (TI), sediada em Berlim, entre os países mais corruptos do mundo.

Esta organização não governamental “Transparência Internacional” publica, anualmente, desde 1995, o Índice de Percepção da Corrupção <sup>3</sup> ( IPCoor), um *ranking* referente aos atos de corrupção, medido a partir de levantamento de informações sobre propinas pedidas aos agentes internacionais por funcionários públicos de altos escalões. Os dados são fornecidos pelos próprios governos e pelos organismos de financiamento externos.

No *ranking* geral, o Brasil tem apresentado uma classificação nada elogiável. Assim em 1995 no seu primeiro relatório - Índice de Percepção da Corrupção ( IPCoor) - foi considerado o sexto país mais corrupto entre 41 pesquisados, com uma nota de 2,70, em escala que vai de zero (absolutamente corrupto) a dez (absolutamente íntegro). O *ranking* varia de 0 a 10 - sendo que a nota máxima mostra ausência total desse tipo de crime. O Brasil posiciona-se, portanto, no grupo de países com altos índices de corrupção.

Em seu último relatório, divulgado no mês de setembro de 2008 revela que a corrupção não vem diminuindo no país. O Brasil manteve a pontuação de 3,5, no Índice de Percepções da Corrupção da instituição, mesma nota da edição de 2007. Ficou, assim, em 80º lugar na lista. O índice mede o nível de percepção de corrupção no setor público. Para isso, ele considera diferentes pesquisas no setor privado e também a opinião de consultores. Foram avaliados 180 países. Dinamarca, Suécia e Nova Zelândia lideram o *ranking*. Já a Somália, Mianmar, Iraque e Haiti registraram os piores índices.

Segundo a Organização, a estagnação do Brasil na lista é ilustrativa: 22 dos 32 países da região incluídos no levantamento ficaram abaixo dos 5 pontos, o que indica problemas sérios de corrupção. Desses, 11 sequer passaram dos 3 pontos, marco indicativo de corrupção desenfreada.<sup>15</sup> O professor Johann Graf Lambsdorff, da Universidade de Passau, que elabora o Índice para a Transparência Internacional (2008) diz que “há evidências de que melhorar um ponto no índice de percepção da corrupção aumenta as receitas de um país em até 4%. A afluência de capital, por sua vez, subiria em até 0,5% do Produto Interno Bruto – PIB”.<sup>16</sup>

Comentando resultados relativos aos países das Américas, a ONG (Organização Não-Governamental) disse que percebeu uma 'tendência infeliz para a região nos últimos anos. Os esforços anticorrupção parecem ter estancado o que é particularmente perturbador à luz dos programas de reformas de muitos governos'.

Por tudo o que foi dito, há de se afirmar que o Brasil sofre de um índice elevado de corrupção, mantendo cravadas suas profundas raízes históricas e culturais, tira proveito das atuais facilidades do mundo globalizado, caracterizando-se, o exemplo brasileiro, como um caso paradigmático de corrupção contemporânea.

Não se dispõe de um conjunto completo de dados para afirmar que a corrupção é realmente maior, ou mesmo, muito maior do que já foi no passado. Contudo, importantes elementos mostram que ela é deveras intensa e sofisticada; mais sofisticada do que já foi em qualquer tempo.

Ela ameaça, por isso, as estruturas estatais que se encontram em desvantagem ante os esquemas criminais, numa realidade em que o Estado se vê quase derrotado por um poder econômico proveniente tanto de atividades legais quanto de práticas ilegais. E essa realidade é ainda mais inquietante quando encarada em um país como o Brasil, que, estando bastante implicado no contexto internacional, tem as suas particularidades e a sua história própria em tema de corrupção.

---

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Ibidem

Recordando, pois, a história do país, pode-se dizer de que o problema da corrupção está com o povo, que é um povo destinado a ser lesado, que por natureza são seres corrompidos, e quando não corrompidos, totalmente apáticos, pois não reagem ao que acontece no cenário nacional.

O brasileiro tem sido historicamente usurpado, entretanto, o império da corrupção não é um mal que esteja apenas no Brasil, está em todas as nações, está onde estiver o Poder, pois, é dele que sobrevive, e é com ele que aumenta, mais ainda, suas dimensões, mas o que se pode ver é que em muitos outros países há sanções severas aos corruptores e até para os corrompidos coniventes. No Brasil, esse fato ainda deixa, e muito, a desejar.

Mas não basta definir ou diferenciar corrupção, ou até mesmo descrever sua origem e sua história em termos de administração pública brasileira, é primordial que se diz de suas causas e efeitos, por conseguinte essas temáticas serão abordadas com mais evidência no próximo capítulo.



## 2 CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL: CAUSAS E EFEITOS

### 2.1 Corrupção no Brasil: Causas

Por que existe corrupção e quais são seus efeitos? O exame causal da corrupção pode conduzir para muitos caminhos, conforme os padrões adotados. Alguns enxergam, no intervencionismo estatal, a causa da geração de tanta corrupção; outros, no desgaste do segmento público em face do dinamismo do setor privado e, por fim, a concepção determinista de que a corrupção é tão antiga como o homem também tem muitos simpatizantes.

Seria impertinência enveredar para o exame das diversas explicações causais da corrupção pública no Brasil, mas destacar alguns posicionamentos sobre o assunto é de grande valia para a compreensão aproximada da extensão do problema.

No Brasil, o estatismo foi a opção para a busca de desenvolvimento na metade do século XX e a criação de estatais como: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN. E os bancos estaduais aumentaram a politização da alocação dos recursos. Então, a existência de rendas a serem capturadas e de poderes discricionários nas mãos de políticos e burocratas levou ao aumento da corrupção no País.

Segundo Garcia (2003, p.20), “no Brasil, existe a crença de que a corrupção surgiu, de forma organizada, a partir do governo de Juscelino Kubitschek com sua política de investimentos dirigida a obras civis e rodoviárias”. A legislação eleitoral brasileira contribuiu para o tradicional recurso à política clientelista, tanto para garantir votos para políticos quanto para garantir votos dos parlamentares para as propostas presidenciais. No sistema de lista aberta, o candidato compete, ao mesmo tempo, com os candidatos de outros partidos e com membros de seu próprio partido. Nesse sistema, o candidato deve distinguir-se dos seus colegas de partido pelo seu carisma e pelos favores oferecidos, aumentando a pressão para

que os candidatos recorram ao clientelismo como forma de distinção dentro de um mesmo partido. Também, causas políticas são importantes para explicar a corrupção no Brasil, principalmente nos anos pós-redemocratização.<sup>17</sup>

Há quem vislumbre a existência de uma corrupção sistêmica. É o caso de Eitken (*apud* FAZZIO JÚNIOR 2004, p.31) ao dizer que “não são tão preocupantes os atos isolados de alguns delinquentes, mas o processo ou a desviação que faz normal, ao ponto em que os pagamentos indevidos convertem-se numa prática reconhecida. Ao tornar-se patológica, a corrupção apreende-se e transmite-se como pauta cultural, como algo normal”. Nesses casos, a corrupção torna-se parte da ordem instituída e o sentimento de impunidade reina.

Neste sentido Brüning (2000, p. 1) afirma que:

[...] partindo-se das ‘Causas naturais’ (imperfeições da natureza humana), se os padrões culturais e éticos da nação propiciarem a corrupção, aumentarão as chances de sua prática. Se, além disto, existirem sérias injustiças sociais, mais se abrirão as portas à generalização do fenômeno. Se, nesse quadro, forem adicionadas intransparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios públicos, centralização do poder e outras atitudes antidemocráticas, mais corrupção deverá ocorrer. [...] se nesse processo cumulativo de causas forem incluídas inúmeras distorções no ordenamento jurídico, como penas inadequadas, lentidão nas investigações, congestionamento da Justiça, mecanismos procrastinatórios, ineficácia dos controles formais, impunidade e outras dificuldades à punição dos corruptos, sem dúvida, a corrupção tornar-se-á endêmica e imune aos meios clássicos de controle. A corrupção torna-se parte da ordem instituída.

Em outras palavras, as normas jurídicas permanecem inadaptadas à dinâmica evolução das práticas corruptivas, seja pela proliferação de condutas atípicas, que gera a viabilidade da impunidade, seja pela complexidade de redação das leis, que torna difícil sua aplicação. Assim, a corrupção acaba sendo incorporada à sociedade como crença de que tudo tem seu preço, apesar do que dizem as leis, redundando na crescente fragilização dos mecanismos de controle.

---

<sup>17</sup> MACIEL, Felipe Guatimosim. O Controle da Corrupção no Brasil. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1\\_ConcursoMonografias/3\\_Felipe\\_Guatimosim\\_Maciel.pdf](http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf)> Acesso em 23 mai. 2009.

## 2.2 Corrupção no Brasil: Efeitos Visíveis

Quando se fala nos efeitos da corrupção, basta que se use a imaginação, e eles serão devastadores. Sem ter a pretensão de esgotar o rol, podem ser indicados alguns deles: a corrupção leva ao desperdício e à ineficiência por conta do desvio na alocação de recursos disponíveis, provocando distorções discriminatórias dos serviços públicos e comprometendo a qualidade de vida do povo – é razoável supor que o empresário corrupto vença determinada licitação de concessão de serviços sem que seja o mais eficiente, além de elevar a tarifa porque nela há embutida a comissão paga aos que permitiram a contratação.<sup>18</sup>

Impõe o desperdício porque, não raro, a partir da vantagem paga, o administrador enseja o ambiente necessário para a contratação, elaborando fórmula capaz de justificá-la. Nesse ambiente, o corrupto cumpre o seu papel: o de estabelecer a necessidade a ser satisfeita pela contratação desejada pelo corruptor.

É tradicional, compreender, nessa hipótese, a presença de agentes públicos e de empresários interessados em contratação necessária a atender aos interesses da população. Nem sempre isso ocorre. Não raro, empresários empregarem modos indiretos de criação de suposta necessidade e, a partir da corrupção indireta, imporem ao setor público a contratação.

Campanhas que divulgam novos equipamentos ou novas fórmulas induzem o consumidor a desejá-las e, se apresentadas como imprescindíveis, podem compelir o Estado a contratar a aquisição da novidade. Trata-se de desfocar a realidade, conceber necessidades, contratando o que não é imprescindível ou mesmo o que é desnecessário.

A iniciativa privada, em acerto criminoso com agentes públicos, programa obras e prestação de serviços, induzindo, assim, um cronograma de contratações a ser cumprido a partir do pagamento de vantagens diretas ou mesmo indireto (contratações de pessoas próximas, financiamento de campanhas políticas, etc.), isto espantam investidores honestos, pois na medida em que, para a máquina burocrática funcionar, há necessidade do suborno, e, se há um acordo mundial crescente de reprovação, em não se admitir a corrupção

---

<sup>18</sup> Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4870>>. Acesso em 03 mai. 2009.

internacionalizada, reduzem-se os investimentos externos e há o comprometimento do desenvolvimento econômico e social.

É possível que existam exploradores de riquezas capazes de ambientar sentimentos nobres e não apenas os ditados pelo padrão monetário e que não querem, e nem merecem, estar associados a Estados que funcionam a partir da corrupção, do crime organizado e da lavagem de dinheiro. Há inúmeros países, tais como: Nigéria, Indonésia e Bolívia que nos fazem lembrar ilícitos, com imagem pública de corrupção institucionalizada, de permissividade ou de paraíso fiscal.<sup>19</sup>

Não há investidor honesto que frequente estabelecimento de investimentos. Não há investidor honesto que almeje ser associado à ilicitude da origem de sua riqueza. Por isso, ante a reprovação mundial e o risco de perdimento da credibilidade, agentes externos honestos devem deixar o mercado que abriga formas ilícitas de enriquecimento, porque conspira contra a própria imagem, a credibilidade de seus produtos ou empresas.<sup>20</sup>

Outra implicação voraz, mas quase sempre esquecida, procede da utilização dos recursos naturais em proporções indesejadas e provenientes da escassez de recursos de investimentos. Pois, ao dificultar, tanto os investimentos quanto o desenvolvimento, a sociedade passa a carecer do comprometimento de recursos naturais com maior avidez.

Na medida em que as despesas públicas são encaminhadas para áreas inúteis e há o desencorajamento de investimentos externos, a indústria, a ciência e tecnologia ficam comprometidas. Não há opção saudável de investimentos, não há desenvolvimento do parque tecnológico porque o Estado não reúne credibilidade, e fazer funcionar a máquina pode custar muito caro. Para suprir as necessidades de desenvolvimento e atender às suas demandas próprias, resta o confronto com os bens vitais dispostos no meio ambiente.

A exploração direta, autêntica degradação ambiental, passa a ser vital para o homem ou para o trabalhador, e será, a partir dessas atividades, que ele encontrará seu meio de

---

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Ibidem

subsistência. O homem pode não desejar, mas necessita recorrer, insistentemente, à flora, à fauna para prover o que lhe seja vital.

A corrupção necessita, ainda, para se efetivar, da lavagem do dinheiro, da remessa ilegal para o exterior, o que compromete a poupança interna e, também por isso, exacerba a miséria do povo. Por tudo isso, a corrupção eleva sobremaneira os custos das contratações públicas, alimenta o nepotismo, debilita o serviço público e, por todos esses efeitos, compromete a democracia, a legitimidade do poder, a eficiência e a eficácia da máquina administrativa.

O maior impacto da corrupção, em termos econômicos, está no seu custo para o crescimento. Segundo Silva (2001, p. 67), “a propina, ao contrário dos impostos, envolve alguma distorção no emprego da máquina pública e, além disso, deve ser mantida em segredo, o que gera um custo adicional na sua obtenção, cooptação e manutenção de uma rede de funcionários a um esquema de corrupção”. O resultado da corrupção, em termos de custos, pode ser a redução do crescimento econômico – alocação de recursos em atividades improdutivas – e a deformação das políticas sociais de desenvolvimento.

Definição de propina segundo, Silva (2001, p. 65), é “meio financeiro de transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando à transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou à simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou à garantia de tratamento diferenciado”. A propina nada mais é do que uma gratificação, uma gorjeta dada a um agente público visando à obtenção de um tratamento diferenciado dos demais cidadãos.

Sem pretender retratar todos os possíveis efeitos malefícios, que a corrupção pública produz, não custa lembrar que se constitui em sério obstáculo ao desenvolvimento nacional, acarreta o desperdício de preciosos recursos, impõe custos elevados ao país e, reflexamente, aos cidadãos, provoca descrédito institucional, solapa instituições públicas, afeta a credibilidade do Estado, encoraja o esbanjamento de recursos coletivos, estimula a evasão de tributos e implementa acentuados riscos à governabilidade.

Segundo Fazzio Júnior (2004, p. 11), por outro lado, “seu impacto ecoa além das fronteiras nacionais, desestimulando o aporte de investimentos e criando enormes dificuldades de negociação de dívidas externas junto ao mercado internacional”.

## 2.3 Corrupção no Brasil: Efeitos Invisíveis

É certo que a corrupção alimenta discursos oportunistas e, como ferrugem, penetra nas entranhas da máquina burocrática, impondo a seus serviços má qualidade, ineficiência, elevando custos e comprometendo recursos. Mas há, dentre tantas, dois efeitos invisíveis da corrupção que podem ser identificados: a elevação do grau de desconfiança do povo em relação às instituições estatais e o perdimento de níveis razoáveis de desenvolvimento social. Esclarecedora é a fala de Rosa (2004, p. 5), em seu artigo, *Corrupção como entrave ao desenvolvimento*, sobre esses efeitos<sup>21</sup>

No comprometimento paulatino da democracia, está o primeiro efeito invisível: passa o homem simples a acreditar que "não tem mais jeito" ou que "todos são corruptos" e, o que é pior, "que o Estado está à venda". A idéia de um "Estado à venda", pronto para a comercialização, embute ainda a noção equivocada de que o valor moral tem sempre representação monetária, pode ser medido ou precisado pelo montante envolvido.

A moral associada ao dinheiro, como se não existissem ou não fossem importantes outras formas igualmente nocivas de corrupção, de abuso de poder, de deslealdade, é incrementada pela ideia de que só há corrupção se concorrer prejuízo material ou enriquecimento ilícito do agente público. Historicamente, o sistema jurídico brasileiro reforçou essa compreensão, porque sempre se permitiu (ainda que nunca se tenha efetivado) a corrupção associada ao enriquecimento ilícito, ou seja, punia-se apenas o servidor ou agente que percebesse dada vantagem como expressão econômica, não se cuidando de punir também o que favorecesse terceiros ou conspirasse contra os princípios morais.<sup>22</sup>

Assim, a corrupção que chama a atenção e causa comoção é a que envolve o dinheiro e, se não há expressão monetária identificável, advoga-se que a corrupção não se consumou, não tem importância. Este é um efeito invisível da corrupção: incute no homem a idéia de que a moral está associada ao dinheiro e não relacionada com o atendimento ou não das necessidades do povo, do interesse público, do aperfeiçoamento do serviço público, dentre

---

<sup>21</sup> Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4870> > acesso em 05 de mai. 2009.

<sup>22</sup> Idem

tantas outras, mas que pode ser resumida na transgressão de interesses públicos por metas egoísticas, interesses privados, sejam ou não patrimoniais. Ainda Rosa (2002, p. 5), sobre os efeitos:<sup>23</sup>

O segundo efeito invisível da corrupção é detectado nas ruas, praças e grandes cidades, sobretudo. Há miséria e uma legião de desassistidos. O Estado corrupto nega a seu povo acesso ao desenvolvimento tecnológico, à saúde pública e à educação eficientes e menos onerosas. A associação de dado investimento externo com o pagamento de propinas ou de vantagens, ou encarece o produto final ou inviabiliza o próprio investimento. O povo não terá acesso à descoberta porque ela não existe ou porque lhe será muito custosa, proibitiva. Se o que se necessita é vital, o Estado deve prover e, por isso, a receita pública minguará em outros setores, o círculo vicioso da corrupção atinge assim o seu ápice: alimenta o enriquecimento de alguns e estabelece a definitiva dependência de todos.

Em outras palavras, a corrupção acaba sendo absorvida e incorporada às vísceras do corpo social, redundando na crescente fragilização dos mecanismos de controle do exercício público e na inversão da função estatal de cumprir seu dever de distribuir, igualmente as riquezas entre seus cidadãos, onde se enriquecem alguns e empobrecem a maioria.

No capítulo que aqui se finda, a abordagem transcorreu em torno da corrupção na administração pública do Brasil, onde se falou de suas causas e efeitos; no capítulo subsequente, o assunto em pauta será sobre a responsabilidade dos servidores públicos e os principais atos de corrupção na administração pública brasileira sob o enfoque do Código Penal Brasileiro.

---

<sup>23</sup> *Ibiden*

### 3 BRASIL: ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

#### 3.1 Administração Pública

Os atos de corrupção pública, em sentido amplo, são previstos no Código Penal como crime (as diversas espécies de peculato, de concussão, de corrupção passiva e prevaricação) praticados por funcionários públicos contra a administração. Portanto, antes de entrar no estudo detalhado de cada um desses crimes que ataca o exercício da função pública do Estado, torna-se necessário examinar o que se entende por administração pública.

A administração pública, pode ser definida, objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Sob o aspecto operacional, administração pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. Segundo ensina Di Pietro (2008, p. 56), o conceito de administração pública divide-se em dois sentidos:

Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Em sentido objetivo, é a atividade administrativa executada pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa. É a gestão dos interesses públicos, por meio de prestação de serviços públicos. É a administração da coisa pública (*res publica*)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Frase latina, composta de *res* + *publica*, significa "coisa do povo". Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Res\\_publica](http://pt.wikipedia.org/wiki/Res_publica)> Acesso em: 26 ago. 2009



Já no sentido subjetivo, é o conjunto de agentes, órgãos e entidades designados para executar atividades administrativas. Assim, administração pública em sentido material, é administrar os interesses da coletividade e, em sentido formal é o conjunto de entidade, órgãos e agentes que executam a função administrativa do Estado.

Administração direta é aquela composta por órgãos ligados diretamente aos poderes federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias. Administração indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de governo de forma descentralizada. São exemplos as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.<sup>25</sup>

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrativa. Toda atividade deve ser orientada para este objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

### **3.1.1 O Sujeito Passivo e Ativo nos Atos de Corrupção Pública**

É o Estado o sujeito passivo imediato dos delitos expressivos de corrupção pública. Mediamente, a própria sociedade, prejudicada pela disfunção pública. Segundo Fazzio Júnior (2004, p.41) “o Estado é o paciente de todos os delitos praticados pelos oficiais públicos em detrimento da regularidade da função pública. É a pessoa jurídica agredida imediatamente, pela disfunção pública gerada pelo desvio do poder doloso” O patrimônio do Estado, a probidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência; em suma: o Estado em todos os seus aspectos.

Esclarecedor é o entendimento de Fazzio Júnior (2004, p.42), sobre o agente passivo na corrupção administrativa:

---

<sup>25</sup> Disponível em: < [http://www.administradores.com.br/artigos/administracao\\_publica/26437/](http://www.administradores.com.br/artigos/administracao_publica/26437/) > Acesso em 25 ago. 2009.

Tanto faz se o agente público é o magistrado que profere sentença manifestamente ilegal, o parlamentar que manipula mecanismos de votação eletrônica, o presidente de empresa estatal que realiza operação financeira com prestação de garantia inepta, o escrivão municipal que cobra para cumprir os prazos no atendimento de requerimentos populares, o carcereiro que recebe gorjeta para facilitar fuga de preso, o professor de universidade oficial que viola o sigilo das provas – o sujeito passivo sempre é o Estado, titular da função pública e serviçal do interesse social.

Em alguns delitos administrativos, também o administrado pode ser sujeito passivo. Tal ocorre, por exemplo, na concussão, artigo 316 do Código Penal, em que o particular é vítima do desvio de poder do agente público, que lhe exige vantagem indevida. Mesmo, nesses casos, há disfunção, e a atividade pública é igualmente atingida.

Nos termos do artigo 327 e seus parágrafos, dispositivo que define o sujeito ativo dos crimes funcionais, que considera funcionário público, para efeitos penais, “quem, embora transitoriamente, ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. Convém observar que a legislação penal continua a empregar a terminologia “funcionário público” mesmo diante da Constituição Federal de 1988, que só utiliza a terminologia “servidor público”. Sintetizando o entendimento dominante, Jesus (1989, p. 100) afirma que:

Para a finalidade do Direito Penal, de acordo com a lei, devemos entender por funcionário público quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. Portanto a permanência ou a remuneração pelo Estado não se faz necessária ao conceito. Incluem-se, por consequência, não só os funcionários que desempenham cargos criados por lei, regularmente investidos, nomeados ou pagos pelos cofres públicos, como também os que exercem função pública ou são investidos em empregos. Ex.: contratados, mensalistas, diaristas ou nomeados a título precário.

Não são funcionários públicos, para os efeitos penais, os que exercem apenas um múnus público, entendido como encargo, dever-fazer conferido por lei e imposto pelo Estado, em benefício coletivo, em que prevalece um interesse privado, como no caso de tutores ou curadores dativos, advogados nomeados e inventariantes judiciais.

Quanto à competência determinante, os delitos que encerram condutas características de corrupção pública, pertinentes aos crimes contra a administração em geral, são todos delitos funcionais próprios, à medida que seu autor, ou um de seus autores, é agente público.

Quando o tema é corrupção administrativa, é preciso tecer algumas considerações sobre a responsabilidade dos servidores públicos, sendo que essas podem depender ou não uma da outra, o servidor poderá ter de responder, concomitantemente, a um a processo civil, a um processo administrativo disciplinar, a um processo criminal, por serem três as responsabilidades do servidor público: 1) responsabilidade civil; 2) responsabilidade administrativa; e 3) responsabilidade criminal. Essa será a discussão do próximo tópico.

### **3.2 Responsabilidades dos Servidores**

Os servidores públicos, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, podem cometer infrações de três ordens: administrativa, civil e criminal. Por outras palavras, eles podem praticar atos ilícitos na área civil, penal e administrativo. Por essas infrações, deverão ser responsabilizados no âmbito interno da administração e perante a Justiça comum.

As responsabilidades do servidor, independentes entre si, também significam que as suas instâncias de apuração são independentes, via de regra, ou seja, um processo não precisará aguardar o desfecho do outro nem o que acontecer em um processo, necessariamente implicará no outro. Por exemplo: para se aplicar uma punição administrativa não será preciso esperar a conclusão do processo penal ou civil. Outro exemplo, se um processo administrativo concluir que o servidor é inocente, não significará que ele deverá ser reconhecido como inocente no processo penal ou no processo civil, salvo algumas raras exceções.<sup>26</sup>

As responsabilidades do servidor só irão surgir se ele praticar alguma irregularidade no exercício de suas atribuições (Lei número 8.112/90, artigo 121). Enquanto ele agir de

---

<sup>26</sup> Disponível em: < C:\Users\HPuser\Documents\Responsabilidades do Servidor Público por Silas Silva de Oliveira.htm>. Acesso em 28 ago. 2009.

maneira regular, cumprindo todo o ordenamento legal vigente, não será responsabilizado de nenhuma forma. Da mesma maneira, se ele praticar algum ato ilícito, mas não no desempenho de sua função pública, não se falará em responsabilidade dele como servidor, embora possa ser processado civil e penalmente como indivíduo membro da sociedade, já não tendo mais nada a ver com o Direito Administrativo (Lei número 8.112/90, artigo 124).

### **3.2.1 Responsabilidade Civil**

Segundo a definição de Di Pietro (2008, p. 577), “a responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186 do Código Civil, que consagra a regra, aceita universalmente, segundo a qual todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo.” Para configurar-se o ilícito civil, exige-se: ação ou omissão antijurídica; culpa ou dolo; relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado e, por fim ocorrência de um dano material ou moral.

Para Meirelles (2001, p.463), “a responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Não há para o servidor responsabilidade objetiva ou sem culpa, esta nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização”.

No que diz respeito à responsabilidade civil do servidor, ele responderá civilmente somente se causar, com ato omissivo ou comissivo, prejuízo ao erário ou a terceiros, tendo agido com dolo ou culpa.

O servidor responderá não somente por suas ações, mas também pelas suas omissões, desde que essas causem prejuízo a outros, e tenham sido praticadas com dolo ou culpa. Ele agirá com dolo quando tiver desejado que sua ação ou omissão causasse prejuízo. Haverá culpa quando tiver atuado com imprudência, negligência ou imperícia na sua ação ou omissão danosa.

A responsabilidade civil que tem o servidor público é do tipo subjetiva, nessa só haverá o dever de indenizar se o agente tiver causado o dano por atuar com dolo ou culpa. Diferentemente, o que caracteriza a responsabilidade civil objetiva que é desnecessidade de apreciação de dolo ou culpa do agente ao provocar o dano.

No artigo, Servidores Públicos: Responsabilidades, Batista; Santos; Ferreira.<sup>27</sup> *et al.*, (2009, p.1), fazem a seguinte afirmativa, “ao órgão público, confirmada a responsabilidade de seus agentes é assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”, assim sendo, descontará nos vencimentos do servidor público, respeitando os limites mensais, a quantia exata para o ressarcimento do dano”.

Ainda Batista; Santos; Ferreira. *et al.* (2009, p.1), “quando o dano incidiu sobre terceiros, o poder público responderá objetivamente pelo dano causado por seu servidor, por culpa ou dolo, e este, por sua vez, terá que ressarcir o Estado (Direito de Regresso), de acordo com o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal”.

### 3.2.2 Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa do servidor resulta de uma violação de norma interna da administração, quando, então, o servidor pratica um ilícito administrativo. Esse ilícito pode ocorrer em um ato omissivo ou comissivo praticado pelo servidor no desempenho do cargo ou função.

Para Meirelles (2001, p. 461), a responsabilidade administrativa é aquela que:

Resulta da violação de normas internas da administração pelo servidor sujeito ao estatuto e disposições complementares estabelecidas em lei, decreto ou qualquer outro provimento regulamentar da função pública. A falta funcional gera o ilícito administrativo e dá ensejo à aplicação de pena

---

<sup>27</sup>Batista; Santos; Ferreira; (*et al.*). Servidores Públicos: Responsabilidades. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/12529/1/servidores-publicos-responsabilidades-/pagina1.html>> Acesso em: 28 de ago. 2009.

disciplinar, pelo superior hierárquico, no devido processo legal. A punição disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite o servidor pela mesma falta, o servidor fica sujeito, desde logo, à penalidade administrativa correspondente.

As normas administrativas, a que o servidor deve obediência, estão disciplinadas em leis, decretos e outros provimentos regulamentares que contêm deveres e obrigações para os servidores. Em seu artigo Responsabilidade do servidor público, Oliveira (2004, p.1), esclarece pontos importantes sobre responsabilidade administrativa:

Esta é apurada em processo administrativo, assegurando-se ao servidor o contraditório e a ampla defesa. Uma vez constatada a prática do ilícito administrativo, ficará o servidor sujeito à sanção administrativa adequada ao caso, que poderá ser advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada. A penalidade deve sempre ser motivada pela autoridade competente para sua aplicação, sob pena de ser nula. Na motivação da penalidade, devem estar presentes os motivos de fato (os atos irregulares praticados pelo servidor) e os motivos de direito (os dispositivos legais ou regulamentares violados e a penalidade prevista).

Se durante a apuração da responsabilidade administrativa, a autoridade competente verificar que o ilícito administrativo também está capitulado como ilícito penal, deve encaminhar cópia do processo administrativo ao Ministério Público, que irá mover ação penal contra o servidor (Lei número 8.112/90, arts. 171, 154, parágrafo único).

### **3.2.3 Responsabilidade Criminal**

A responsabilidade criminal é a que resulta do cometimento de crimes funcionais. A responsabilidade penal abrange crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade (Lei número 8.112/90, artigo 123). Tanto os crimes funcionais quanto as contravenções funcionais são abrangidos pela responsabilidade criminal do servidor. Esses são tipificados sempre em leis federais, visto ser competência privativa da União legislar sobre direito penal (Constituição Federal/88, artigo 22, I).

A responsabilidade penal do servidor é apurada em Juízo Criminal. Se o servidor for responsabilizado penalmente, sofrerá uma sanção penal, que pode ser privativa de liberdade (reclusão ou detenção), restritiva de direitos (prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana) ou multa (Código Penal, artigo 32).

A responsabilidade civil do servidor será afastada se, no processo criminal, o servidor for absolvido por ter sido declarada a inexistência do fato ou, quando o fato realmente existiu, não tenha sido imputada sua autoria ao servidor. Notem que, se o servidor for absolvido por falta ou insuficiência de provas, a responsabilidade civil não será afastada.

Da mesma maneira, se dará com a responsabilidade administrativa do servidor. Ela será afastada somente no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria (Lei número 8.112/90, artigo 126). Tendo havido absolvição criminal por falta ou insuficiência de provas, não será afastada a responsabilidade administrativa do servidor.

Assim, por exemplo, se o servidor foi demitido após apurada sua responsabilidade administrativa, não deverá ser reintegrado se o processo criminal concluir pela sua absolvição por insuficiência de provas. No entanto, se a absolvição criminal se deu por causa da inexistência do fato ou porque o servidor foi declarado como não sendo o autor do ilícito penal, ele deverá ser reintegrado em resultado do afastamento da sua responsabilidade administrativa (Lei número 8.112/90, artigo 28, *caput*).

De acordo com Meirelles (2001, p. 466), “todos os crimes funcionais e os de responsabilidade são delitos de ação pública, o que permite a instauração do processo respectivo mediante comunicação de qualquer pessoa à autoridade competente e denúncia do Ministério Público”.

Feitas essas interações sobre as responsabilidades dos servidores, cumpre percorrer, um a um, os delitos mais expressivos das condutas corruptas de agentes públicos, objeto de o estudo a seguir.

### 3.3 Expressões Penais da Corrupção Pública

#### 3.3.1 Peculato Doloso

O peculato consiste no fato de o funcionário apropriar-se indebitamente de dinheiro, valor ou coisa móvel, pública ou particular, da qual tenha a guarda em razão do cargo, ou desviá-la em proveito próprio ou alheio. A pena é de reclusão de dois a doze anos e multa. Incide, na mesma pena, o funcionário que, mesmo não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai ou concorre para isso, em proveito próprio ou alheio, valendo-se da facilidade de ser funcionário.

Segundo o artigo 312 do Código Penal Brasileiro, peculato consiste em, *in verbis*:

Artigo 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio.

Pena – reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo 1º Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

No artigo 312, são previstas duas modalidades de peculato, *in verbis*: “a) peculato-apropriação (apropriação de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular); b) peculato-desvio (desvio dos bens referidos no artigo”. Apropriar-se é empossar-se com a intenção de se tornar dono da coisa; desviar é modificar o destino. A conduta criminosa, no peculato-apropriação, consiste em o agente apossar-se de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, de que tenha a posse em razão do cargo. Já, no denominado peculato-desvio, o agente recebe o bem, para utilizá-lo em determinado fim, desviando-o para outro, em proveito próprio ou alheio.



Para que se caracterize o crime previsto no *caput*<sup>28</sup> do citado artigo, é necessário que o funcionário tenha a posse do bem em razão do cargo. Se alguém, por exemplo, lhe entrega, por ser funcionário público, importância achada, e ele dessa se apropria, ao invés de lhe dar destino correto, cometerá o crime de apropriação indébita, artigo 168, do Código Penal, porque a posse não foi em razão do cargo. Na modalidade de peculato-desvio, é necessário que o desvio seja feito em proveito próprio ou alheio. O bem pode ser público (pertencente à administração pública) ou particular (pertencente à pessoa privada).

De acordo com Fazzio Júnior (2004, p. 93), o peculato traduz uma disfunção pública absoluta, ou seja:

O peculato doloso destaca-se como a manifestação penal de um ato de abuso de confiança cometido pelo agente público. O agente público faz seu o que lhe foi confiado. O que é do povo, mediante simples apropriação, desvia bens de sua trajetória natural, subtração ou manipulação de dados. Em outras palavras, se tem posse, apropria-se ou desvia; se não tem posse, subtrai ou utiliza a informática com o fito de obtê-la. O desfalque público e a violação da confiança casam-se em prejuízo da sociedade.

Entre as expressões penais da corrupção pública, o peculato destaca-se por sua lesividade material, atacando o patrimônio público, material e moralmente, e colocando em risco a integridade da função pública, por desviá-la de sua meta coletiva. É um delito que ofende o erário.

Interessante realçar é a questão da coautoria. No peculato, ela existe e nada impede que particular atue como autor ou participe do crime (artigo 30 do Código Penal Brasileiro), à medida que a circunstância da função pública é elementar do delito e, portanto, comunica-se. Nas palavras de Fazzio Júnior (2004, p. 98), “o particular deve estar ciente de que seu cúmplice é agente público. Se ignora essa circunstância, não pode responder por peculato, cabível a regra do artigo 29, parágrafo 2º do Código Penal, posto tratar-se de cooperação dolosamente distinta”.

---

<sup>28</sup> Termo geralmente usado nos textos legislativos, em referência ao enunciado do artigo. *Caput* vem do latim e significa “cabeça”. Disponível em: < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Caput> > Acesso em: 10 ago. 2009.

A vantagem desfrutada indevidamente pelo autor do peculato, objeto material do crime, pode ser qualquer coisa fungível ou infungível. Os bens fungíveis são aqueles que podem ser substituídos por outros de mesmo gênero/espécie, quantidade e qualidade, sendo certo que tal classificação é típica de bens móveis, podendo-se citar os seguintes exemplos: café, soja, minérios. Já os bens infungíveis são aqueles de natureza insubstituível, como, por exemplo, uma obra de arte, uma edição rara de um livro. A fungibilidade dos bens, de forma geral, deriva da própria natureza do bem. A doutrina tem por assente que o dinheiro público é sagrado. E é. Por uma ficção jurídica, considerado infungível. O funcionário deve receber o objeto e transferi-lo imediatamente à administração pública.

### 3.3.2 Concussão

Esse delito ocorre quando o funcionário público exige para si ou para outrem, direta ou indiretamente, no exercício de suas funções ou fora delas, ou antes, mesmo de assumi-las, porém abusando da influência delas, vantagem indevida. É a exigência de vantagem ilícita formulada pelo agente público, para si ou para terceiro, direta ou indiretamente, em razão da função, ainda que fora dela, ou antes, de assumi-la.

Segundo o artigo 316 do Código Penal Brasileiro, concussão consiste em, *in verbis*:

Artigo 316. 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.

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa. Excesso de exação

Parágrafo 1º Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo 2º Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos:

Exigir significa reivindicar impositivamente, é ordenar, intimar. O agente ordena que a vítima conceda uma vantagem indevida, para si ou para terceiro. A exigência pode ser feita de modo direto, pessoalmente, não havendo dúvida quanto à intenção do agente, ou indireto, quando é feita através de subterfúgios, ou por interposta pessoa, porém não havendo dúvida, também, quanto aos reais desígnios do agente.

A exigência pode ser feita estando o funcionário fora do exercício de suas funções, ou até mesmo antes de assumi-las, mas sempre em razão dessas funções. Quer dizer: a pressão exercida contra a vítima decorre da condição de funcionário público do agente e, especificamente, da natureza das funções por ele exercidas. Exemplos: fiscal, policial, etc.

O tipo contém duas formas de execução: exigir (intimar, impor), quando o tributo ou a contribuição social forem devidos, ou, se devidos, emprega meio vexatório (vergonhoso, ultrajante) ou gravoso (oneroso). O delito de concussão caracteriza-se pela atividade do agente público consistente em impor, em razão de seus poderes, ao administrando a prestação de vantagem indevida.

Segundo Fazzio Júnior (2004, p.138), para o reconhecimento da concussão “é imprescindível que a exigência de vantagem descenda do ofício do agente público”. Assim, não é concussão, mas furto, a conduta do policial que, surpreendendo terceiro em conduta ilícita, exige apresentação de documento encontrado em local diverso da interpelação para, mediante tal afastamento fraudulento, furtar objeto sob sua guarda.

Por outro lado, comete o delito de concussão aquele que, em razão da função de policial militar, exige vantagem indevida para relaxar prisão de indivíduos implicados em porte de cigarros de maconha, ou ainda exigem da vítima vantagem indevida para não envolvê-la em inquérito por recepção.

Por fim, cumpre tecer algumas considerações sobre uma modalidade específica de concussão, denominada excesso de exação, que vem prevista no parágrafo 1.º do artigo 316 do Código Penal.

Exação é a cobrança rigorosa de dívida ou imposto. O objeto material é o tributo (receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos, com base em seu

poder e nos termos das normas tributárias — podem consistir em impostos, taxas e contribuições de melhoria) ou contribuição social (formas de intervenção do domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, instituídas pela União e cobradas dos servidores dos estados e municípios, para o custeio de sistemas de previdência e assistência social). Nesse crime, o agente sabe (dolo) ou deveria saber (culpa) que o tributo ou contribuição social é indevido<sup>29</sup>.

Mesmo sendo devido o tributo ou contribuição social, comete o delito o funcionário que emprega, na cobrança, meio vexatório (meio que expõe o contribuinte a vergonha ou humilhação) ou meio gravoso (meio que traz ao contribuinte maiores ônus), que a lei não autoriza (meio não permitido ou amparado por lei). Trata-se, nesse caso, da exação fiscal vexatória.

O excesso de exação é crime doloso, quando o agente sabe que a cobrança é indevida e quando emprega meio vexatório ou gravoso na cobrança devida. E é crime culposo (falta de cuidado objetivo na cobrança) quando o agente deveria saber que a cobrança é indevida. Consuma-se o delito com a exigência indevida ou com o emprego de meio vexatório ou gravoso na cobrança devida. Admite-se a tentativa na modalidade exigir, desde que a exigência não seja verbal e o agente saiba indevida a cobrança. No caso de culpa (quando o agente deveria saber indevida a cobrança) não se admite tentativa. Na modalidade empregar (meio vexatório ou gravoso), também é possível a tentativa.

O excesso de exação qualificado vem previsto no parágrafo 2º do artigo 316. Nessa modalidade, a conduta típica vem expressa pelo verbo desviar, que significa alterar o destino, alterar a aplicação, alterar a direção. Nesse caso, o funcionário público, após ter exigido o tributo ou contribuição indevida, ou após ter empregado meio vexatório ou gravoso na cobrança devida, desvia o que recebeu irregularmente, em proveito próprio ou de outrem, deixando de recolher aos cofres públicos. Ou seja, em vez de o funcionário recolher aos cofres públicos o tributo ou contribuição social que irregularmente recebeu, apodera-se deles. Trata-se de crime doloso, que se consuma com o desvio do tributo ou contribuição social recebidos. Admite-se a tentativa.

---

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.comarcanet.com.br/noticias>>. Acesso em 25 ago.2009.

### 3.3.3 Corrupção Passiva

Corrupção passiva<sup>30</sup> “Caracteriza-se pela solicitação ou recebimento, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. É aceitação ou solicitação de vantagem para o fim de substituir objetivos administrativos, ora fixados em lei.

Segundo o artigo 317 do Código Penal Brasileiro corrupção passiva consiste em, *in verbis*:

Artigo 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

Parágrafo 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

Solicitar é pedir, sem imposição; receber é aceitar. A diferença, em relação ao crime de concussão, é que, neste, o agente exige (impõe), enquanto na corrupção passiva, apenas solicita ou aceita. O crime se consuma com a mera solicitação, ou manifestação de vontade de aceitar promessa de vantagem. A corrupção passiva exige para sua configuração a prática de atos de ofício, dando ensejo ao recebimento de vantagem indevida. Por ato de ofício se entende aquele pertinente à função específica do agente público.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/295574/corruptao-passiva>. Acesso em: 30 ago. 2009.

Para Fazzio Junior (2004, p.166), do dispositivo em questão, “o agente público pode praticar corrupção passiva mesmo que fora do exercício funcional ou, até mesmo, antes de assumir. É que não é o efetivo exercício de cargo, emprego ou função que fornece a tônica do delito, mas o fato de ocorrer em razão dela”.

Cabem, agora, algumas considerações sobre o parágrafo 1.º do artigo 317 do Código Penal que trata da corrupção passiva qualificada, que ocorre quando:

O funcionário público retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional, em consequência de vantagem ou promessa. Nesses casos, o exaurimento do delito implica a imposição de pena mais severa, que será aumentada de um terço.

A corrupção passiva privilegiada vem prevista no parágrafo 2.º do artigo 317 do Código Penal. Ocorre essa modalidade quando o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem. Nesse caso, o funcionário não negocia o ato funcional em troca de vantagem, mas, antes, deixa de cumprir com seu dever funcional para atender a um pedido de terceiro, influente ou não.

É necessário que haja pedido ou influência de outrem e que o sujeito ativo atue por essa motivação. A consumação, portanto, opera-se com a efetiva omissão ou retardamento do ato de ofício.

Merece destacar que não configura o crime de corrupção passiva o recebimento, pelo funcionário público, de pequenas doações ocasionais, conforme assevera Câmara (2009, p. 10), “excluem-se da incriminação de corrupção pequenas doações ocasionais, recebidas pelo funcionário, em razão de suas funções. Em tais casos não há de sua parte consciência de aceitar retribuição por um ato funcional, que é elementar ao dolo no delito, nem haveria vontade de corromper”.

### 3.3.4 Prevaricação

Prevaricação é um crime funcional, isto é, praticado por funcionário público contra a administração pública em geral, que se configura quando o sujeito ativo retarda ou deixa de praticar ato de ofício, indevidamente, ou quando o pratica de maneira diversa da prevista no dispositivo legal, a fim de satisfazer interesse pessoal.

Segundo o artigo 319 do Código Penal Brasileiro prevaricação consiste em, *in verbis*: “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa”.

Nesse tipo de delito o agente retarda a prática do ato ou deixa de executá-lo, quando devia fazê-lo, ou, ainda, pratica-o contra disposição expressa de lei. O objetivo da conduta é satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

O ato de ofício é aquele que deve ser praticado pelo funcionário público, no exercício de suas funções. Interesse pessoal e qualquer vantagem auferida pelo funcionário, que não seja de natureza econômica, porque estaria configurado, nessa hipótese, o crime de corrupção passiva, do artigo 317. O sentimento pessoal é alguma coisa de ordem íntima, que sirva de motivo para a conduta do funcionário. Ausentes o interesse e o sentimento pessoais, não se configurará o crime.

São crimes de prevaricação: retardar ou deixar de praticar propositalmente um ato de ofício. Praticar um ato de ofício, mas de forma ilegal ou com interesses pessoais ilegais. O fato de o funcionário público não cumprir suas obrigações exigidas por seu cargo ou sua profissão. “Torcer” a Justiça - isto é, interpretar propositalmente de forma errada o que estabelece uma lei para se beneficiar ou favorecer alguém desta forma.

Para Fazzio Júnior (2004, p. 198), o agente público “desgarra-se do sentido da finalidade pública para, ao contrário, dirigir sua conduta para seu próprio interesse. É o desvio de poder/dever alimentado pelo injusto – subjetivo, em vez de nutrir-se do justo objetivo.”

A vantagem, aqui, é a satisfação de um interesse ou sentimento que o agente público coloca acima do interesse coletivo. Pode ser a pretensão política, a impunidade, a vingança, o partidarismo político, o autoritarismo, a bajulação, etc. Ainda, nesse sentido, Fazzio Júnior (2004, p. 198) afirma sobre a conduta ilícita, “importante é que o agente público não cumpre ou não cumpre regularmente seus deveres de ofício, quando existe a obrigação legal de fazê-lo. Ainda mais, pratica o ato de ofício contra expressa disposição legal, tudo para satisfazer a interesse ou sentimento”.

Em última análise, o fenômeno da corrupção pública, com a grandeza que se lhe empresta, implica a busca de vantagem ilícita pelo agente público. No delito de peculato, o agente público obtém a vantagem pelas próprias mãos. Na corrupção, solicita, recebe ou aceita promessa. Na concussão, exige. No caso da prevaricação, o agente público não é subornado, não se apropria de bens públicos e nem perpetra concussão. Simplesmente, promove uma disfunção da atividade pública para atender a interesse ou sentimento pessoal. Sua vantagem reside no atendimento a interesse ou sentimento que cultiva.

Como visto na fala de Meireles, qualquer pessoa pode denunciar “os crimes funcionais e os de responsabilidade”. Portanto, cabe ao cidadão denunciar as irregularidades e sugerir possíveis medidas de combate ou, até mesmo de prevenção, ao que diz respeito aos atos de corrupção na administração pública. O que não se pode é calar ou procurar tirar vantagem diante dos fatos. No capítulo subsequente, este assunto será abordado de forma mais imperativa.



## 4 SOLUÇÕES PARA A CORRUPÇÃO NO BRASIL

### 4.1 Lei de Improbidade Administrativa e Controles

A legislação básica nacional tem um grande conjunto de leis e normas que dá respaldo às ações anticorrupção, a título de exemplo temos: o Decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 - dispõe sobre Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. Lei nº 7.374, de 24 de julho de 1985, Medida Provisória nº 2.225, de 4 de setembro de 2001 - que dispõem sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato e cargo. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 8666, de 21 de junho de 1993, Lei das Licitações, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 - estabelece os casos de inelegibilidade.

Entretanto, o combate ao crime de corrupção encontrou na lei 8.429/92, intitulada Lei de Improbidade Administrativa, como esclarece Livianu (2004, p. 185), “um instrumento eficaz não só para a prevenção deste tipo de ato, que causa enorme prejuízo ao erário, bem como possibilitando a geração das consequências penais aos infratores, o que se caracteriza pelo aspecto repressivo próprio do direito penal”.

Para melhor análise dessa lei e para sua melhor compreensão, o conceito de improbidade administrativa se faz importante. Quanto a ele, pode-se mencionar Fazzio Júnior (2000, p. 50), que afirma “a improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos. É o desvirtuamento do exercício público que tem como fonte a má-fé”.

O ato de improbidade é aquele que violenta a moralidade e os princípios da administração pública, sujeitando seu autor às sanções legais. A lei exige do agente público a observância irrestrita à moralidade administrativa, evitando-se, de qualquer maneira, atos que caracterizem a improbidade, sujeitando-se às sanções administrativas e penais, previstas em lei.

A lei 8.429/92 preocupou-se em estabelecer, com clareza, no seu artigo, quem é considerado agente público. No artigo 3º, ampliou sua abrangência, incluindo a pessoa que, mesmo sem ter a condição de agente público, *in verbis*: “tenha induzido ou concorrido para a prática de ato de improbidade ou dele se beneficiado sob qualquer forma direta ou indireta”.

A despeito desta preocupação, Livianu (2004, p. 182) diz que:

De forma salutar, estão incluídos na referida lei todas as pessoas que exerçam, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função, na administração direta, indireta e fundacional, de empresas incorporadas ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

A lei procurou atingir não só aqueles que prestam serviços à administração direta, indireta ou fundacional. Mas, também todos aqueles que, não sendo agente, concorra ou induza para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, sob qualquer forma direta ou indireta. Aplicam-se a estes essas normas, no que couber. Qualquer pessoa que não tenha vínculo com a administração, concorrendo para a prática do ato ou dele auferindo benefícios, está sujeito às amarras da lei.

A necessidade dessa ampliação decorreu das mudanças de atividades do Estado, não só com a terceirização de serviços, como também do surgimento de autarquias, fundações públicas, entidades paraestatais e outras que passaram a integrar estas atividades da administração pública indireta.

#### **4.1.2 Atos de Improbidade e suas Sanções**

Os atos de improbidade administrativa foram tipificados no capítulo II, da Lei 8.429/92, em três seções, correspondentes aos artigos 9º, 10º e 11, estas seções descrevem os atos de improbidade.

Dessa forma, o artigo 9º, trata dos atos administrativos que importam enriquecimento ilícito, referindo-se aos atos que implicam auferir vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de função nos órgãos e entidades citadas na referida lei. Segundo França (*apud* LIVIANU 2004, p. 187), “O enriquecimento ilícito se caracteriza pelo aumento indevido, ou mesmo ilegítimo, do patrimônio pessoal”.

No artigo 10º, estão previstos os atos que causam prejuízo ao erário, que são ações ou omissões (dolosa ou culposa) que ensejem perda patrimonial dos órgãos e entidades referidas no artigo 1º. A seguir, nos treze incisos especificam-se quais atos que podem determinar o prejuízo ao erário.

O artigo 11 refere-se aos atos que atentam contra os princípios da administração pública, referindo-se, expressamente, a qualquer ação ou omissão que viole os princípios administrativos. E, a seguir, em sete incisos, procura estabelecer em que eles consistem. Após cada definição (artigos 9º, 10º e 11), a lei apresenta uma lista de atos de improbidade,

As sanções administrativas são previstas a partir do artigo 12 da Lei 8.429/92. Segundo Livianu (2004, p.189), foi constatado, assim, “que no âmbito da sanção da improbidade administrativa, para cada ato previsto nos referidos artigos 9º, 10º e 11 a lei estabeleceu um rol de punições”.

As penas previstas na lei nos casos de enriquecimento ilícito são: perda dos valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, proibição de contratar com o poder público por dez anos, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por dez anos.

Nos casos de prejuízo ao erário: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, proibição de contratar com o poder público por cinco anos, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por cinco anos

Em casos de violação dos princípios da administração pública: ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes a remuneração do agente, proibição de contratar com o poder público por três anos, proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por três anos.

Ressalte-se que as penas de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Ousada e inovadora, a Lei de Improbidade Administrativa trata das 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, abrangendo o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e os atentados aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública. Com ela, os cidadãos têm em mãos um forte instrumento de punição dos agentes corruptos e, sobretudo, de moralização das instituições públicas.<sup>31</sup>

Dessas poucas observações sobre os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, podemos depreender que ela representa um grande avanço no que se refere ao controle da corrupção.

#### **4.1.3 Sistema Federal de Controle e Fiscalização**

Não faltam ao País órgãos de fiscalização e controle ou leis, até mesmo constitucionais e infraconstitucionais, cujo objetivo último é prevenir e punir atos de corrupção. O sistema federal de controle e fiscalização é formado por seis unidades: a Secretária Federal de Controle, o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), a Advocacia Geral da União, o Tribunal de Contas da União, O Ministério Público Federal e a Polícia federal.

---

<sup>31</sup> Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5120&p=3>>. Acesso em 26 out 2009.

A Secretária Federal de Controle é composta por 23 secretarias de controle interno, que se dividem por todos os ministérios e que possuem representação em todos os estados. Cerca de três mil pessoas, entre técnicos e auditores, trabalham direta e indiretamente nessa unidade, cuja missão é fiscalizar as despesas federais, verificando se a execução orçamentária segue o que está determinado nos itens de despesa do orçamento da União.

O Sistema Integrado de Administração Financeira é um sistema de informação online alimentado por dados sobre o orçamento da União, que abrange todas as unidades orçamentárias, e sua função é fornecer os números da evolução dos gastos e receitas.

A Advocacia Geral da União abriga cerca de duzentos funcionários, cuja missão é investigar casos de suspeita de corrupção, e tem o poder de advogar, em nome da União, contra funcionários que lesam o governo. O Tribunal de Contas, por outro lado, como conclui Silva (2001, p. 85), “deve fiscalizar, julgar e punir atos de corrupção e tem poder constitucional até mesmo para avaliar a conduta do presidente. O Tribunal de Contas empregava, no início da década de 1990, dois mil funcionários, cuja missão é exercer fiscalização contra a corrupção”; hoje o contingente de funcionários é infinitamente maior.

O Ministério Público Federal tem a função básica, entre outras correlatas, de investigar e apresentar à Justiça casos de corrupção dentro do governo. Sua estrutura funcional de mais ou menos três mil e quinhentos funcionários. Por fim, a Polícia Federal, representada pela Delegacia Fazendária, também tem o dever de investigar casos de corrupção que atingem a coisa pública.

#### **4.1.4 Controle da Administração Pública pela Sociedade**

Partindo do princípio de que, para a sociedade, o melhor controle, na perspectiva da defesa dos seus interesses, como observa Ribeiro (2004, p. 123), “é sempre aquele que por ela é exercido, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos através dos quais ela possa exercer, de modo organizado, o controle das ações do poder público em todas as suas extensões, cobrando melhores resultados dos recursos por ela disponibilizados”.

Tal afirmativa não mitiga as imensas dificuldades para a criação de controles sociais autônomos, dificuldades impostas pela classe dominante brasileira ao longo de décadas, marcada pelo centralismo e outras praticas responsáveis pelo atraso na conquista de direitos elementares. Porém, nos últimos anos de regime democrático, é mais perceptível o avanço da sociedade quanto à criação de novas formas de participação e organização popular, como observa Jacobi (*apud* RIBEIRO 2004, p. 125):

Torna-se necessário o surgimento, na sociedade civil, de grupos e movimentos sociais que viabilizem uma participação ativa e representativa desvinculada de qualquer dependência financeira e administrativa do Estado. O avanço da cidadania em geral e a possibilidade de a sociedade civil formular políticas públicas e controlar sua implementação, em particular, estão diretamente relacionados a sua capacidade de elaborar novas formas democráticas e autônomas de organização coletiva.

A idéia é que o cidadão deve ter um controle fiscalizador. Quem forma o Estado? O Estado é formado por pessoas que devem desapropriar-se de intenções particulares e assumir o Estado de Direito para garantir a liberdade civil, a proteção jurídica e os direitos humanos fundamentais. A formação do Estado depende diretamente da ação daqueles que hão de controlar a prática estatal e dos demais que exercerão uma atitude consciente<sup>32</sup>. Como bem resume Ribeiro (2004, p. 127):

Assim, enfrentar a corrupção, no nosso entendimento, exige uma combinação de ações que abrangem desde reformas políticas e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle oficiais até a implementação de medidas visando ampliar o acesso à educação e aos meios de comunicação – vale dizer, às novas tecnologias – e fomentar uma política salarial digna, principalmente dos servidores ligados à fiscalização. Mas, sobretudo, exigem a promoção e o incentivo ao exercício do controle social pela sociedade.

Não há dúvidas de que se registra, no Brasil, um considerável avanço dos controles existentes, não apenas em seus aspectos institucionais como também na própria concepção do

---

<sup>32</sup> Disponível em: < <http://www.webartigos.com/articles/13051/1/o-exercicio-da-cidadania-como-mecanismo-de-prevencao-a-corrupcao/pagina1.html> > Acesso em 06 out. 2009

alcance e finalidade do controle da administração pública, mas, porque esses ainda são considerados ineficazes, devido à intensidade e frequência com que os escândalos de corrupção invadem o nosso cotidiano. Explica Silva (2001, p. 87):

Entretanto, com base em informações coletadas, pode-se afirmar que o histórico das atuações dos órgãos de controle no Brasil tem demonstrado, com o decorrer dos anos, que estes não têm conseguido interromper a trajetória de desvios, fraudes e comportamentos antiéticos e corruptos, além de não propiciarem elementos voltados para a transparência dos atos de governo. Apesar de episódios de sucesso por parte destes órgãos de controle, a maior parte dos casos de corrupção no Brasil não é investigada, ou quando o é, os culpados nada sofrem em termos de penas e punições financeiras.

Esses fatos conduzem a análise para uma questão importante: se existe um caro sistema de fiscalização e se é possível controlar o comportamento dos agentes públicos, porque a corrupção continua sendo um problema tão grave?

Se a situação chegou a esse ponto de degradação, isso se deve, principalmente, à secular impunidade que viceja no País. Dá para reverter essa situação? Dá, mas é preciso dar os primeiros passos. Sugerimos alguns deles.

#### **4.2 Priorizar a Punição nas Altas Esferas**

Segundo diz Livianu (2004, p. 170), “existe um entendimento tácito entre juízes brasileiros de que cadeia é para criminosos que representam um risco para a sociedade. Por esse motivo, crimes do colarinho-branco não são punidos com a mesma seriedade que um assalto a mão armada”.

O conceito tradicional do crime do colarinho-branco foi proposto por Sutherland (*apud* LIVIANU 2004, p. 139), que relacionou os crimes do colarinho-branco “aos crimes cometidos por pessoas de elevado status social e respeitabilidade no exercício de suas profissões, sendo, portanto, um crime praticado por uma elite que viola a lei no exercício de sua atividade profissional”.

O desvio de milhões de reais, feitos por esses agentes, que deveriam ser usados para salvar vidas no sistema de saúde, por exemplo, também é uma forma de violência, diz ele. Livianu propõe uma maneira de criar um atalho para a punição rápida e exemplar de corruptos de alto gabarito. Trata-se de formar uma força-tarefa, composta principalmente de promotores e juízes, com amplos poderes para processar ocupantes de cargos públicos de destaque e empresários envolvidos em negócios ilícitos com o dinheiro do contribuinte. 'Isso provocaria um choque pedagógico em toda a hierarquia do poder público', afirma o autor.<sup>33</sup>

O modelo a ser imitado é o da Operação Mãos Limpas, na Itália, onde foram instaurados processos contra mais de 1.200 políticos, funcionários de governo, militares, advogados, juízes e empresários. Quase 600 pessoas foram condenadas, e muito dinheiro desviado foi devolvido aos cofres públicos.<sup>34</sup>

Essa operação revela que a atuação persistente e contínua de grupos organizados na sociedade civil e uma disposição forte do Judiciário são fatores importantes para o combate à corrupção. O combate a esse mal precisa de um engajamento efetivo de toda sociedade.

#### **4.2.1 Aumentar o Risco Político e Financeiro da Corrupção**

O que mais caracteriza corrupção brasileira é a falta de punição que impera por aqui. Já que em outros países do mundo a punição é severa e eficiente, as pessoas ficam com muito mais receio de aplicar golpes e burlar as leis sabendo que provavelmente irão para a cadeia e que perderam seus bens. "No Brasil, lucra-se tanto com a corrupção, e a probabilidade de ser punido é tão pequena, que o risco compensa", diz Verillo, diretora da Organização não Governamental Amarribo.<sup>35</sup>

Uma medida muito eficaz seria o confisco integral dos bens do corrupto. Nada apavora mais um corrupto, seja qual for o lado do balcão das negociatas ocupado por ele, do

---

<sup>33</sup> Disponível em: [http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=9101](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=9101). Acesso em 20 set. 2009.

<sup>34</sup> Disponível em: <<http://www.veja.com.br>. > Acesso em: 22 set. 2009.

<sup>35</sup> Disponível em: <[http://www.veja.abril.com.br/250209/p\\_044.shtml](http://www.veja.abril.com.br/250209/p_044.shtml)> Acesso em: 19 set. 2009.



que a perda do seu poder econômico – o que, inclusive, afeta diretamente sua capacidade de comprar favores e privilégios. Obrigar a devolução do montante desviado é pouco. Seria mais eficiente aperfeiçoar a lei para permitir o confisco do patrimônio integral do acusado. Assim, se o desvio de dinheiro público foi de um milhão de reais, mas o patrimônio do corrupto é de cinquenta milhões, a Justiça deveria ser capaz de bloquear tudo. Para que isso seja possível, é preciso também haver uma maior cooperação internacional entre a Justiça brasileira e a de outros países<sup>36</sup>

Outra medida necessária é derrubar o foro privilegiado para políticos, no caso de crimes comuns. Eles se beneficiam dessa prerrogativa para responder a processos criminais apenas perante tribunais superiores. Com isso, conseguem reduzir as possibilidades de punição, pois os tribunais não têm estrutura para colher provas contra eles.

#### **4.2.2 Estreitar a Boca do Cofre**

Simplemente reduzir o gasto público não é garantia de menos roubalheira. Se assim fosse, seria possível concluir que a corrupção em obras de infraestrutura no Brasil diminuiu, já que o investimento atual do Ministério dos Transportes, por exemplo, é, em dados percentuais, quase um décimo do registrado na década de 70. "Na verdade, quando o poder público reduz os investimentos, a disputa pelos contratos fica mais acirrada, o que inflaciona o valor das propinas", diz o economista Velloso<sup>37</sup>.

Ele aponta outra maneira de estreitar a boca do cofre para reduzir as oportunidades de corrupção: sempre que possível, tirar o governo de atividades que envolvem empreiteiras e prestadores de serviços públicos. Um exemplo que funciona bem é o da concessão de rodovias. Uma vez definidos os preços e feito o contrato, o Estado não precisa mais ficar às voltas com a gestão diária daquela atividade. Cabe a ele apenas o papel de fiscalizador.

---

<sup>36</sup> Disponível em: < [http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=9101](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=9101) > Acesso em: 20 set. 2009.

<sup>37</sup> Idem

### 4.2.3 Incentivar a Denúncia dos Corruptores

Pela lei brasileira, quando alguém oferece uma comissão para ter acesso a alguma vantagem, está cometendo um crime de corrupção ativa. Diz Livianu (2004, p.167), “no Brasil, são raros os processos por corrupção ativa, porque quase ninguém os denuncia”. Os casos que se tornam público, em geral se referem ao crime de concussão, em que uma pessoa é pressionada a pagar a propina, mas se nega a fazê-lo e coloca a boca no trombone. Resultado: quem põe a mão no bolso para corromper não é punido.

Diz a socióloga BIASON<sup>38</sup>, professora da Universidade Estadual Paulista, em Franca. “para mudar esse quadro, o Brasil deveria ter programas de delação premiada e de proteção à testemunha, específica para esse tipo de crime”, Ela dá o exemplo do caseiro Francenildo Costa, autor de denúncias que derrubaram o ex-ministro da Fazenda Antonio Palocci. Em vez de ser premiado por sua atitude, ele foi massacrado por ter contado o que sabia. Isso desestimula outros cidadãos a fazer o mesmo.

### 4.2.4 Profissionalizar a Gestão Pública

Na administração federal, há mais de duas dezenas de milhares de cargos de confiança, aqueles que são preenchidos por indicação. “Essa prerrogativa, garantida na nossa Constituição, leva ao loteamento do Estado por critérios políticos e interesses pessoais”, diz Abramo, diretor-geral da ONG ( organização não governamental) Transparência Brasil. Ele propõe uma reforma constitucional para limitar drasticamente a capacidade dos governantes de preencher cargos comissionados.

O efeito seria o incentivo à contratação de funcionários por critérios profissionais, em que se leva em conta o mérito do candidato, e não sua filiação político-partidária. Se ganha em duas frentes: na qualidade da administração pública e no fim do uso da máquina estatal em proveito próprio. Isso também pode ser incrementado por meio da criação de

---

<sup>38</sup> Disponível em: < [http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=9101](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=9101) > Acesso em: 30 de out. 2009.

indicadores de desempenho, com o objetivo de avaliar os avanços em áreas específicas, como educação e saúde. “Quando há indicadores confiáveis, divulgados regularmente, fica mais fácil controlar a corrupção”, diz o economista Fernandes, professor da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo<sup>39</sup>.

A explicação é que o mau uso do dinheiro público afeta diretamente a qualidade dos indicadores, exigindo mais profissionalismo para recuperá-los. Fernandes dá o exemplo dos gastos com policiamento no estado de São Paulo, cuja eficiência melhorou muito depois que o governo começou a compilar e divulgar, com mais frequência, os índices de criminalidade.

#### **4.2.5 O Exercício da Cidadania**

O efetivo exercício da cidadania se dá com a Educação. O Ministério Público apresentou recentemente um Projeto inovador “O que você tem a ver com a corrupção” O projeto visa atacar dois pontos fundamentais para se combater a corrupção: acabar com a impunidade, ou seja, buscar a efetiva punição dos corruptos e dos corruptores, por meio de um canal real para o oferecimento de denúncias, e, o principal: educar e estimular as novas gerações, mediante a construção, em longo prazo, de um Brasil mais justo e sério, destacando-se o papel fundamental de nossas próprias condutas diárias a partir do seguinte princípio – é preciso dar o exemplo<sup>40</sup>.

Uma sociedade só se modifica, quando os indivíduos que a compõem se modificam. E toda mudança envolve educação. No Brasil, a educação se apresenta como um importante veículo de combate à corrupção, por meio da percepção e do estímulo à ética, à moral e à honestidade do cidadão, e o comprometimento da sociedade na cobrança pela transparência da gestão pública e com o fim da impunidade. Essa visão estimula a criação de soluções possíveis de serem incrementadas como a atuação preventiva por meio da mobilização e conscientização social<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> Disponível em: [http://www.fenastc.org.br/site/index.php?home=noticias&show\\_noticia=27](http://www.fenastc.org.br/site/index.php?home=noticias&show_noticia=27). Acesso em 25 de set. 2009.

<sup>41</sup> Idem

O ineditismo do projeto consiste na confecção de um processo cultural de formação de consciência e de responsabilidade dos cidadãos, a partir de três tipos de responsabilidades baseadas nas idéias da filósofa Hannah Arendt:

- a) a responsabilidade para com os próprios atos, ou responsabilidade individual: estou fazendo a minha parte no meu dia-a-dia?
- b) a responsabilidade para com os atos de terceiros, ou responsabilidade social ou coletiva: estamos cobrando individual e coletivamente a efetiva apuração e punição de corruptos e corruptores? Estamos efetivamente contribuindo para o fim da impunidade?
- c) a responsabilidade para com as gerações futuras a partir de um agir consciente. É justamente esta responsabilidade que justifica o estímulo às novas gerações a adotarem uma conduta ética e moral comprometida com o bem estar coletivo <sup>42</sup>.

Numa sociedade onde todos têm acesso à escola, as pessoas podem exercer mais plenamente a cidadania. O exercício da cidadania impele que nenhum cidadão tenha uma postura de aceitação diante dos fatos conhecidos, mas que busque criar condições dignas dentro do espaço geográfico que habita. Na mesma relação direta, quando maior a escolaridade, maior o desenvolvimento humano, maior o domínio das informações e menor o envolvimento <sup>43</sup>.

Percebe-se, aqui, que a corrupção pública no Brasil é forte, marcante e faz parte da história do País ao longo de sua existência, mas o que se sabe é que há sanções a serem aplicadas aos corruptos, todavia há de igual modo a política do 'jeitinho' e isso tem consumido os valores éticos e morais necessários ao desenvolvimento de uma sociedade.

Contudo, evidenciou-se que um povo sabedor de seus direitos e cumpridor de seus deveres fazem a diferença. Então, o grande desafio, dentre outros com a mesma importância, para aniquilar esse 'câncer' que consome vários segmentos da sociedade brasileira, mormente a administração pública, é a Educação, pois um povo com senso crítico é um povo que cobra, que exige e que faz cumprir.

---

<sup>42</sup> *Ibiden*

<sup>43</sup> Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/13051/1/o-exercicio-da-cidadania-com-mecanismo-de-prevencao-a-corrupcao/pagina1.html>. Acesso em 25 set. 2009.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se que o crime de corrupção sempre esteve presente na história da humanidade, dos tempos remotos até os dias atuais, ou seja, em todas as épocas. As transformações sociais, o abuso de poder e os atos contra a moralidade da administração pública levaram quase todos os países a intensificarem o desenvolvimento de instrumentos para combater a corrupção, vez que este crime atenta contra a dignidade humana, atingindo os próprios fundamentos da democracia no Estado Democrático de Direito.

Na prática, as palavras suborno e corrupção são geralmente usadas alternadamente. Corrupção é definida como abuso de poder ou autoridade por uma pessoa para obter vantagens para si. A forma mais comum de corrupção é o suborno, que significa dar ou receber dinheiro, presente ou outra vantagem como forma de indução à prática de qualquer ato desonesto, ilegal ou de quebra de confiança na prática de suas funções.

As leis anticorrupção proíbem a oferta, o pagamento, a promessa de pagamento ou autorização para pagamento de qualquer quantia em dinheiro, presentes ou qualquer coisa de valor a qualquer funcionário público com a finalidade de: influenciar qualquer ato ou decisão do funcionário público; induzi-lo a praticar qualquer ato em violação aos seus deveres legais; garantir vantagem indevida; ou induzi-lo a usar sua influência sobre um órgão governamental para ajudara conseguir, manter ou encaminhar negócios a qualquer pessoa. O termo "conseguir ou manter negócios" é interpretado amplamente para incluir vantagens comerciais, tais como obter um alvará ou uma redução fiscal.

Além disso, de acordo com as leis aplicáveis em alguns países, é considerada crime mesmo se o pagamento de propina não tiver sido feito para ajudar a conseguir ou manter negócios. Em outras palavras, o ato de subornar alguém para induzi-lo a agir ou deixar de agir no exercício de suas funções é considerado crime. Já Pagamento facilitador é uma forma de suborno na qual o valor envolvido é menor e pago a um funcionário público de baixa hierarquia e o pagamento é feito para garantir ato ou serviço a que uma pessoa ou empresa

tenha direito normal e legal, exemplo: o processamento rotineiro de documentos públicos, como um visto.

Não há dúvidas de que se registrou, no Brasil, ao longo dos últimos anos, um considerável avanço do controle social feito pelas instituições e pela sociedade, não apenas em seus aspectos institucionais como também na própria concepção do alcance e finalidade do controle da administração pública. Os instrumentos para combate à corrupção, no Direito brasileiro, são eficazes, desde que haja a possibilidade de concretização através dos organismos encarregados de sua aplicação.

Todos os meios possíveis – cíveis e criminais – se revelam importantes no combate à corrupção, para que, ao menos, possamos mantê-la em níveis toleráveis, uma vez que sua completa erradicação não passa de utopia, o que não impede que se lute em busca desse objetivo, pois se trata de um sonho pelo qual vale a pena lutar, na busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

Atualmente o problema da corrupção representa uma preocupação mundial, importando na celebração de diversos tratados e convenções de direito internacional visando ao seu controle e combate, pois é cada vez mais corrente a constatação que a corrupção acaba sendo um verdadeiro flagelo para a humanidade. Assim, não resta dúvida de que um corrupto, por praticar um ilícito de natureza difusa, atinge o interesse de toda coletividade, merecendo este uma enérgica e eficaz punição.

Ademais, não se pode ignorar que a corrupção é fomentada pelo baixo nível de consciência social e política, pela perda dos valores éticos e morais. Isso ocorre, principalmente, em países cujo baixo índice de acesso à saúde, cultura e educação não preparam adultos conscientes e capazes de reorganizar a estruturação do Estado de forma a reprimir e punir agentes políticos desleais, mas também não se pode deixar de dizer dos valores familiares, herança essa que interfere na determinação do caráter de um indivíduo.

Dessa forma, cabe a esse mesmo povo detentor legítimo do poder político, controlá-lo. Instrumentos para tanto não faltam. Cite-se, como exemplo, a Lei 8.429 de 02 de junho de 1992, chamada então de Lei de Improbidade Administrativa que dispõe acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato,

cargo, emprego ou função na administração pública, bem como em casos de prejuízo ao erário e atentado aos princípios da administração pública.

Sendo assim, conclui-se que o Judiciário, Ministério Público e todos os cidadãos possuem um forte instrumento para dar basta nessa onda de corrupção que assola o País. Cumpre, apenas, haver o interesse, por parte de todos, de colocar tais medidas em prática de forma a retirar o tão presente nariz de palhaço que o povo brasileiro usa diariamente.

Urge, portanto, constituir-se um grupo de pessoas honestas, coesas, ou seja, um grupo incorruptível, onde haja comprometimento de todos, onde cada um se engaje no ministério de transformação social, política e econômica, em que todos tenham objetivos individuais, porém batalhe por objetivos comuns, construa caminhos em conjunto com os demais, contribua para o enriquecimento cultural de todos... Para combater a corrupção

Na realização desse trabalho monográfico foi possível apresentar um cenário geral da corrupção na esfera pública brasileira, da sua gênese aos dias atuais, bem como mostrar possíveis caminhos para combatê-la. Impossível foi esgotar a matéria, mas acredita-se que o debate, a cobrança de sanções e as sugestões de medidas corretas de ação, e sem dúvida alguma, educação de qualidade e o resgate da instituição familiar podem fazer a transformação. Fica, pois o desafio a todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Antenor. **Corrupção: Fator de Progresso?**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2000.
- BATISTA, Daiany Cassimiro; SANTOS Egina T. Lino; FERREIRA, Emerson (et. al). **Responsabilidades dos servidores públicos:** Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/12529/1/servidores-publicos-responsabilidades/pagina1.html>> Acesso em: 28 de ago. 2009.
- BORGES, Didymo. **Como os corruptos ficam milionários - Medidas Acauteladoras Contra A Corrupção.** Veja - Edição 2101. Disponível em: <[http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id\\_noticia=9101](http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=9101)> Acesso em: 20 set. 2009.
- BRÜNING, Raulino Jacó. **Corrupção - causas e tratamento.** (2008). Disponível em: <<http://www.tcc-brasil.org.br/artigo3.html>> Acesso em: 15 de nov. 2009.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Dos Crimes contra a liberdade sexual.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/11210/10775>> Acesso em: 19 de ago. 2009.
- DI PIETRO, MARIA Sylvia Zanella, **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas. 2008.
- ESCOSTEGUY, Otávio Cabral e Diego. **Basta de folia com o dinheiro público.** 'Veja.com'. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/250209/p\\_044.shtml](http://veja.abril.com.br/250209/p_044.shtml)> Acesso em: 19 set. 2009.
- FACER. **Manual de normas técnicas para elaboração de trabalhos acadêmicos – de acordo com as normas da ABNT/2009.** Disponível em: <<http://www.facer.edu.br/webpage/facer/trabalhosadm/pdf/normasmonografia.pdf>> Acesso em 01 abr.2009.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público.** São Paulo: Atlas, 2004.
- FELISMINO, Rodrigo. Boletim de Notícias e Análises Internacionais – Consvita. **Brasil piora em ranking de ONG sobre corrupção.** Disponível em: <<http://boletiminternacional.wordpress.com/tag/brasil/>> Acesso em: 26 de out. 2009.
- GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa.** Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris. 2003



JESUS, Damásio Evangelista de. **Direito Penal**. Parte especial. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.v.1.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Trad. Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e Direito Penal – Um diagnóstico da corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Abordagens metodológicas em pesquisas na área de administração**. IN Revista de Administração. São Paulo, v. 32, nº 3, jul/set/1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Corrupção pública: uma pandemia nacional**. (2007). Disponível em: <[http://www.panoptica.org/julho\\_agosto07/009\\_87P1.pdf](http://www.panoptica.org/julho_agosto07/009_87P1.pdf)> Acesso em: 23 de out. 2009.

MORAIS FILHO, Antônio Evaristo de. **O círculo vicioso da corrupção**. Rio de Janeiro: ed. Jorge Zahar, 1987.

NISZ, Charles. **Sistema legal e desenvolvimento da cidadania são instrumentos para reverter corrupção**. Agência USP de Notícias. São Paulo: Boletim número 1.761, 2005

OLIVEIRA, Edmundo. **Crime de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

OLIVEIRA, Ana Carolina Borges de; e OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. **Internacionalização do Direito e o combate à corrupção**. (2007). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_87/Artigos/AnaBorgesVitorOliveira\\_Rev87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_87/Artigos/AnaBorgesVitorOliveira_Rev87.htm)> Acesso em: 28 abr. 2009.

OLIVEIRA, Silas Silva de. **Responsabilidades do servidor público**. (2004). Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_ordem=assunto&page\\_id=1702&page\\_print=1](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_ordem=assunto&page_id=1702&page_print=1)> Acesso em: 29 de ago. 2009.

QUEIROZ, Jorge Antonio de. **História da origem da corrupção brasileira**. Paraná *On line* (2008). Disponível em: <<http://www.parana->

online.com.br/canal/opiniaio/news/74648/?noticia=HISTORIA+DA+ORIGEM+DA+CORRU  
PCAO+BRASILEIRA> Acesso em: 27 de abr. 2009.

RIBEIRO, Antônio Silva Magalhães. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Corrupção como entrave ao desenvolvimento**. (2004).  
Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4870>> Acesso em: 05 de mai.  
2009.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São  
Paulo: ed. SENAC, 2001.

SILVA, Jorge Antonio de Queiroz e. **História da origem da corrupção brasileira**. Paraná  
*On line*. (2008). Disponível em: <[http://www.parana-  
online.com.br/canal/opiniaio/news/74648/?noticia=HISTORIA+DA+ORIGEM+DA+CORRU  
PCAO+BRASILEIRA](http://www.parana-online.com.br/canal/opiniaio/news/74648/?noticia=HISTORIA+DA+ORIGEM+DA+CORRU<br/>PCAO+BRASILEIRA)> Acesso em: 20 abr.2009.

TOLEDO PINTO, Antonio Luiz de; WINDTH, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES,  
Lívia. **Vade Mecum** / obra coletiva. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA, James. **O combate a corrupção no Brasil: Uma avaliação do programa de  
fiscalização a partir de sorteios públicos do programa de combate a corrupção da  
Controladoria Geral da União**. Departamento de Ciência Política. UnB: Brasília, 2005.