

A CORRUPÇÃO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ianaiê Simonelli da Silva¹

Roberta Marcantônio²

RESUMO: O presente artigo aborda a questão da corrupção enquanto fenômeno político, social e cultural, bem como a da moralidade e improbidade administrativa, sendo que a moralidade vem ao encontro do Direito como uma importante questão a ser observada. Assim, trazer-se-á à baila algumas medidas adotadas pelo Brasil no âmbito da prevenção e combate da corrupção, em especial, questões envolvendo o tema da improbidade administrativa. É fundamental que a corrupção, por se tratar de um fenômeno complexo e, que mina as atividades da boa administração, afetando e prejudicando a moralidade administrativa, deve ser prevenida e combatida pelos órgãos públicos com o auxílio do controle feito pela sociedade como um todo.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção, Moralidade, Improbidade.

ABSTRACT: This article addresses the issue of corruption as a political, social and cultural phenomenon, as well as morality and administrative misconduct, and that morality meets the law as an important issue to be observed. Thus, it will bring to the fore some measures adopted by Brazil in the prevention and combating of corruption, in particular, questions involving the issue of administrative misconduct. It is essential that corruption, because it is a complex phenomenon and that undermines the activities of good administration, affecting and damaging the administrative morality, must be prevented and combated by public bodies with the aid of the control done by society as a whole.

KEYWORDS: Corruption, Morality, Misconduct.

1 INTRODUÇÃO

No presente artigo tratar-se-á sobre a corrupção como um fenômeno que necessita ser combatido, diante dos inúmeros casos de atos corruptivos que são divulgados diariamente pelos veículos de informação, que chocam e causam irresignação aos cidadãos.

Ocorre que a corrupção, apesar de fazer parte do noticiário cotidiano, não pode ser banalizada, devendo ser repudiados os atos corruptivos praticados, razão

¹ Advogada, Mestranda, Turma 2013, Universidade de Santa Cruz do Sul - Bolsista do Programa BIPSS - Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Edital 01/2014

² Aluna do Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Advogada.

pela qual serão estudadas também as formas de combater a corrupção.

É em razão de seu caráter inegavelmente atual e polêmico, além da necessidade de ampliação de trabalhos acadêmicos sobre o tema, para que o assunto passe a ser estudado com mais profundidade, que escolhemos esta matéria para ser tratada.

Assim, no primeiro capítulo será abordada a corrupção e as medidas para combater esse fenômeno, com o destaque às operações realizadas contra a corrupção pelos órgãos que combatem este crime que tanto prejudica a sociedade e especialmente as pessoas com menor renda, pois delas são retirados os benefícios que poderiam ser empregados, não fossem os atos de corrupção.

No segundo capítulo será estudada a moralidade administrativa, como importante princípio do ordenamento jurídico brasileiro.

E, por fim, no terceiro capítulo, será analisada a improbidade administrativa, com destaque também às ações do Conselho Nacional de Justiça no combate à improbidade administrativa.

2 A CORRUPÇÃO E AS MEDIDAS PARA COMBATÊ-LA

A corrupção é um fenômeno antigo, embora o seu estudo seja bastante atual, discutido intensamente nas redes de comunicação e pela sociedade brasileira e enseje debates acalorados e indignação de muitos que criticam e travam verdadeiras batalhas contra esse fenômeno tão enraizado culturalmente na sociedade, como veremos.

Pode ser dito que a corrupção existe desde o surgimento da humanidade, havendo alusões ao fenômeno no Código de Hamurabi, no Reino da Babilônia, no Reino do Egito e inclusive na Bíblia. (NUNES, 2008, p. 16)

Ocorre que a propagação dos casos de corrupção e improbidade administrativa tornou-se corriqueira, sendo que quase diariamente os cidadãos são surpreendidos com informações acerca de fenômenos corruptivos, o que não pode mais ser tolerado.

Desta forma, dispõe Ronzani, ao asseverar que

o comum do povo preocupado com o trabalho, o sustento da família e a sobrevivência tão digna quanto possível, tornou-se alvo desse noticiário

sempre renovado, dando conta da promiscuidade e da permissividade de comportamento daqueles que estão situados no topo da pirâmide sócio-política. (RONZANI, 2007, p. 59)

Neste sentido, e apenas em caráter exemplificativo, uma vez que são incontáveis as notícias sobre atos corruptivos praticados pelas mais diversas pessoas, o jornal Zero Hora, através de sua página *on line* informou em 29 de abril de 2013, a prisão de secretários do meio ambiente, em operação realizada pela Polícia Federal, tendo essa operação sido iniciada em junho de 2012, com a identificação de um grupo criminoso formado por servidores públicos, consultores ambientais e empresários, que atuaram na obtenção e na expedição de concessões ilegais de licenças ambientais e autorizações minerais junto aos órgãos de controle ambiental.³

Na referida operação, chamada *concutare*, os investigados estariam envolvidos em crimes como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e crimes ambientais, tendo as investigações sido realizadas pela Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e ao Patrimônio Histórico (DELEMAPH), bem como, pela Unidade de Desvios de Recursos Públicos da Polícia Federal no Rio Grande do Sul.⁴

Notícias como esta causam irresignação, pois são pessoas que deveriam estar zelando pelo patrimônio público as que estariam cometendo estes atos corruptivos, sendo que, embora esteja presente no dia-a-dia das pessoas, a corrupção não pode ser aceita e relevada, não pode ser tida como um assunto corriqueiro com o qual as pessoas se acostumam.

Conforme Rogério Gesta Leal (2013),

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e

³ Disponível em <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2013/04/secretarios-do-meio-ambiente-sao-presos-em-operacao-da-policia-federal-4121402.html>. Consulta realizada em 11 de junho de 2013.

⁴ Idem.

hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não tem recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas. (LEAL, 2013, p. 33)

A corrupção é, sem dúvida, um fenômeno que afeta toda a sociedade, mas efetivamente, os seus efeitos refletem diretamente na população de baixa renda, que deixa de receber recursos e investimentos em razão de atos corruptivos, como desvios de verbas, que prejudicam o seu acesso à saúde, à educação, ao transporte, pois dependem exclusivamente destes serviços públicos para a sua sobrevivência. (LEAL, 2013, p. 33)

É surpreendente que até mesmo a imprescindível merenda escolar dos estudantes possa ter sido alvo de diversos desvios e fraudes, sendo exemplo de um dos tantos casos ocorridos o da cidade de Nova Friburgo, no Rio de Janeiro, em que a Justiça Federal condenou seis servidores públicos e quatro empresas do ramo de alimentação por desvio de verba pública que deveria ser destinada à merenda escolar entre os períodos de 1999 e 2000.⁵

De acordo com a acusação, teria ocorrido o indevido fracionamento de despesas pelos acusados a fim de realizarem sucessivas compras de gêneros alimentícios sob a forma de convite, fraudando o processo licitatório, uma vez que seria para favorecer determinada empresa. Ademais, produtos teriam sido comprados com valores superfaturados, muito superiores aos preços praticados no mercado. O prejuízo aos recursos federal e municipal, correspondente aos pagamentos efetuados em processos licitatórios ilícitos, seria de quase R\$ 2 milhões, aponta a notícia veiculada na página da internet da globo.com.⁶

Conforme a lição do professor Rogério Gesta Leal (2013), ainda que exista quem defenda a prática da corrupção, como benéfica ao desenvolvimento econômico e político, ao servir de instrumento ao capital privado, na medida em que supera barreiras burocráticas e integra as elites políticas, o autor entende que não pode ser amparada a referida posição, seja porque banaliza o tema da corrupção ao

⁵ <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2013/07/servidores-e-empresas-terao-que-devolver-verba-em-nova-friburgo-rj.html>. Consulta realizada em 12 de julho de 2013.

⁶ Idem.

Ihe conferir legitimidade entre setores públicos e privados, formando locais de maximização de interesses individuais ou corporativos, através de propinas, fraudes, subornos, seja porque desta forma irá ocorrer a superação da política pela economia, que formula a pauta da articulação dos atores políticos a partir da competição e da cooperação articulados entre eles para fins determinados (LEAL, 2013).

Resta evidenciada a necessidade de serem aperfeiçoados os mecanismos de controle dos atos corruptivos, o que não significa que na falta desses mecanismos a corrupção se coloque como inevitável, bastando para isso verificar os exemplos trazidos pelo professor Rogério Gesta Leal (2013), de que há governos que prestam contas mesmo não sendo compelidos a isto, como pode ser depreendido das informações constantes na página da internet da transparência governamental, assim como as ações promovidas pela Controladoria Geral da União na realização do Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais, com a finalidade de orientar os servidores municipais acerca das condutas de transparência na gestão, as suas implicações e a correta aplicação dos recursos públicos, assim como contribuir para o desenvolvimento e o incentivo ao controle social. (LEAL, 2013).

Existem ainda algumas normativas brasileiras em termos de legislação infraconstitucional, que buscam a transparência associada com a participação política da comunidade, como destaca o professor Rogério Gesta Leal, sendo elas a Lei Federal nº8.987/95, que rege a participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias; a Lei Federal nº9.427/96, referente setor elétrico, que exige a realização de audiência pública para a tomada de decisões, a ser convocada pela Agência Nacional de Energia Elétrica; bem como as Lei Federal nº9.472/97, referente às telecomunicações, a Lei Federal nº9.472/97, referente à Agência Nacional do Petróleo, bem como a Lei Federal nº10.257/2001, referente ao Estatuto da Cidade, que cria espaços para a participação social. (LEAL, 2013, p.)

Sérgio Ferraz destaca ainda, com a ressalva de que seria impraticável delimitar a abordagem acerca da malha normativa infraconstitucional, em razão de sua amplitude, as pautas infraconstitucionais que para ele representam as mais

expressivas, que personificariam o combate à corrupção, como sendo a Lei nº4.417/65 – Lei da Ação Popular; a Lei nº7.347/83 – Lei da Ação Civil Pública; a Lei nº8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa; o Código Penal, principalmente os artigos 312 a 327, 332,333 e 335; a Lei nº1079/50 – Lei de Responsabilidade. (FERRAZ, 2008, p. 371)

Segundo Ferraz, “a incidência cumulativa do diploma penal e da Lei de Improbidade atrai para a incidência das sanções na hipótese de práticas ímprobas, os mecanismos de aplicabilidade e de imputabilidade da Parte Geral da Lei Penal básica”. (FERRAZ, 2008, p. 371)

Para ser claro, e partindo da regra segundo a qual as regras gerais do Código Penal “aplicam-se aos fatos incriminados por lei especial”: a) o crime é imputável a quem deu causa a sua existência, considerando-se causa tanto a *ação* quanto a *omissão* sem a qual o resultado não teria ocorrido; b) a alegação de desconhecimento da ilicitude é inescusável; c) quem, de qualquer modo, concorre para o crime, incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade. (FERRAZ, 2008, p. 371)

Cumprido destacar o Projeto de Lei nº3760/2004, de autoria do Deputado Wilson Santos, do PSDB/ MT, que acrescenta inciso ao artigo 1º, da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, no sentido de que no art. 1º da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990, alterado pela Lei n.º 8.930, de 06 de setembro de 1994, passe a vigorar acrescido do seguinte inciso. VIII – os crimes praticados contra a administração pública em detrimento dos direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República. (art.312, caput, e § 1º; art. 313; art.313-A; art.316, caput, § 1º e § 2º, art. 317, caput, e § 1º; art. 319; art. 325, § 2º; art. 332, caput, e parágrafo-único; art. 333, caput, e parágrafo-único, todos, do Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de Dezembro de 1940 – Código Penal)⁷, sendo esses alguns dos principais trechos de sua justificativa:

Com efeito, a divulgação, quase semanal, de operações capitaneadas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal na desarticulação de quadrilhas formadas por agentes públicos e particulares concebidas com o objetivo único de desfalcar os cofres públicos, dão a medida da dimensão da corrupção neste País, que vem ganhando conotações de caráter permanente e destrutivo da estrutura estatal. A cada fato noticiado, novos mecanismos de fraude são descobertos, causando perplexidade na população. Contudo, nos parece que o mal maior dessas ações contra o Estado não é publicado, visto tratar-se de consequência imensurável ao

⁷http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=226464&filename=PL+3760/2004. Consulta realizada em 13 de julho de 2013.

olho desatento, conquanto revele o lado mais sombrio e hediondo do que se passa nesta Nação. A face mais visível deste problema está nos bilhões de reais anualmente desviados para atender finalidade diversa daquela originariamente concebida, empacando toda sorte de programas governamentais, tornando mais distante a realização dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme preceituam os artigos 1º e 3º, da Carta Maior. A rigor, a atuação dessas organizações criminosas atinge, sem piedade, as pessoas que dependem do serviço de saúde pública, como os hemofílicos, os aposentados, as crianças que enxergam na merenda escolar uma das poucas finalidades da educação, os projetos de saneamento básico, as políticas habitacionais, dentre outros serviços de utilidade pública. Com efeito, esse exército de anônimos, quase uma abstração, deve ser protegido pelo Estado, mediante resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione estas infrações que atentam contra a própria existência do Ente público enquanto promotor do bem comum. Imbuído deste propósito, é que se vislumbra a possibilidade de inserir no rol dos crimes hediondos, os delitos contra a Administração Pública quando praticados em detrimento dos direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República. In casu, atento à tendência individualizadora dos tipos penais arrolados na Lei dos crimes hediondos, buscou-se identificar no Título IX, do Código Penal, os delitos melhor conformados à essência da propositura.⁸

Ao referido projeto estão apensados o PL 5784/2005, o PL 1368/2007, o PL 6616/2009, o PL 2.489/2011, o PL 3238/2012 e o PL 3506/2012, acerca da matéria, sendo que de forma a exemplificar citaremos o Projeto de Lei nº2489/2011, de autoria do deputado Roberto Lucena, que acrescenta dispositivo na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 inserindo a prática da corrupção como crime hediondo, nos seguintes termos:⁹

Art. 1º - O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII-C: VII-C – a corrupção, nos casos previstos nos arts. 316, 317 e 333, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal).” (NR)

A justificação apresentada pelo Deputado Roberto Lucena, é justamente com base nas reiteradas notícias sobre escândalos corruptivos que assolam o país e a confiança dos brasileiros, causando irreparável prejuízo aos cidadãos e desta forma, pretende a inclusão no rol dos crimes hediondos os crimes de concussão, corrupção ativa e corrupção passiva, visando o desestímulo de tais condutas.

Todos os dias a sociedade brasileira é surpreendida com sucessivos escândalos de corrupção, que escandalizam todas as pessoas honestas e trabalhadoras deste país.

⁸ Idem.

⁹http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=A4D7780388E7A346229C462914280764.node1?codteor=927903&filename=PL+2489/2011. Consulta realizada em 13 de julho de 2013.

A falta de respeito com a coisa pública, bem como com os recursos provenientes do trabalho de todos os brasileiros, alastrou-se como um câncer, envolvendo desde os altos escalões do governo federal até autoridades municipais que fiscalizam as atividades diárias do cidadão. Esse desvio do dinheiro público tem consequências funestas, pois todo o montante que é subtraído ou desviado deixa de ser aplicado em atividades essenciais, como saúde, segurança e educação. Por essas razões, entendemos que os crimes de corrupção têm um potencial lesivo à sociedade maior do que outros crimes comuns, motivo pelo qual apresentamos o presente projeto de lei de forma a incluir no rol dos crimes hediondos os crimes de concussão, corrupção ativa e passiva, com o intuito de desestimular tais práticas nocivas que prejudicam toda a nação brasileira.¹⁰

No momento, tais proposições estão sujeitas à apreciação do plenário, com prioridade no regime de tramitação¹¹, sendo que, conforme a página na internet do Senado¹², foi aprovada em Plenário pelo Senado no dia 26 de junho de 2013 o PLS 204/2011, do senador Pedro Taques (PDT-MT), que inclui delitos contra a administração pública como crimes hediondos, aumentando suas penas e dificultando a concessão de benefícios para os condenados.

O projeto inicial tornava hediondo somente os crimes de corrupção ativa e passiva e de concussão (quando o agente público exige vantagens para si ou para outrem). Por emenda, Alvaro Dias acrescentou os crimes de peculato (quando o agente público apropria-se de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular) e de excesso de exação (quando o agente público exige tributo indevido ou usa meios abusivos para cobrança de tributos). Uma última emenda, dos senadores Wellington Dias (PT-PI) e Inácio Arruda (PCdoB-CE), incluiu na lista também o peculato qualificado.¹³

No entanto, apesar da aprovação pelo Senado do referido Projeto de Lei que torna a corrupção crime hediondo, aumentando suas penas e dificultando a concessão de benefícios para os condenados, há quem entenda que somente esta medida, exclusivamente, não servirá no combate à corrupção, como asseverou o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, em entrevista concedida à Folha de São Paulo e ao portal de notícias UOL, a saber:

Já criamos outros crimes hediondos, até por iniciativa popular, e tudo mais, mas isso não resulta claramente no combate à impunidade, porque nós estamos muitas vezes a falar da funcionalidade do sistema, vamos chamar assim, de Justiça criminal, que envolve polícia, envolve Ministério Público e

¹⁰ Idem.

¹¹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523037>. Consulta realizada em 13 de julho de 2013.

¹² <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/26/senado-aprova-classificacao-de-corrupcao-como-crime-hediondo>. Consulta realizada em 13 de julho de 2013.

¹³ Idem.

envolve a própria Justiça. Então, talvez, aqui um pacto contra a impunidade, inclusive contra os casos de corrupção, devia se exatamente focar nesse amplo aparato. Maior especialização dessas áreas, em suma, dedicação, prioridade. Como o CNJ já vem fazendo, por exemplo, nos chamados crimes de improbidade administrativa ou atos de improbidade administrativa.¹⁴

Contudo, apesar de muito haver ainda para fazer, no sentido de tornar o Brasil um país livre de corruptos, é certo que o ano de 2013 estabeleceu um marco no sentido de formação de manifestações populares em busca de melhores condições de vida.

Sem uma única bandeira, mas manifestando especialmente irresignação em relação à imensa corrupção que assola o país, a necessidade de melhorias na saúde pública, à contrariedade à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 37, e ao aumento das passagens de ônibus, que originou a avalanche de protestos, foram às ruas milhares de brasileiros para se manifestar e protestar.

Não obstante os condenáveis atos de vandalismo ao patrimônio público ocorridos durante as manifestações, realizados por grupos de criminosos inseridos em meio aos manifestantes pacíficos, em sua maioria formada por estudantes e trabalhadores, os protestos deixaram evidenciado o descontentamento do povo com a forma com a qual vem sendo conduzidas diversas demandas em nosso país.

Com isso, passaremos nos próximos capítulos a tratar das questões relativas à improbidade administrativa, tendo se entendido necessário, antes disso, abordar brevemente a própria moralidade administrativa, como princípio constitucional que é, devendo ser respeitado.

3 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme Ronzani, “a moral em sua acepção mais comum é, simultaneamente, a experiência vivencial em que nossa consciência experimenta a distinção entre o bem e o mal, como também a reflexão filosófica gerada a partir dessa experiência.” (RONZANI, 2007, p. 74)

Assevera que ainda que “o Estado Democrático de Direito juridicizou valores morais, incorporando-os ao ordenamento e tornando-os vinculativos para o

¹⁴ <http://www.conjur.com.br/2013-jul-01/corruptao-crime-hediondo-nao-resolve-problema-gilmar-mendes>. Consulta realizada em 14 de julho de 2013.

comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social.”(RONZANI, 2007, p. 76)

Na lição de Egon Bockmann Moreira, o princípio da moralidade corresponde à “defesa da possibilidade de que os atos administrativos porventura praticados em detrimento a esse princípio constitucional sejam controlados objetivamente com lastro exclusivo nesse fundamento”. (MOREIRA, 2008, p. 99)

Conforme o autor, ainda, a verificação de que o ato administrativo cometido é oposto ao que se entende por moralidade administrativa, corresponderia a razão bastante para o controle *ex post*, seja para tornar válido seja para cancelar o ato. (MOREIRA, 2008, p. 99)

Desta forma, assevera o autor que “o princípio da moralidade não seria apenas um agravante da conduta ilegal, mas sim detentor de validade normativa autônoma.” (MOREIRA, p. 99)

O princípio da moralidade administrativa está inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal que dispõe que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

É importante constatar, conforme lição de Dwight Ronzani, que é da moralidade jurídica que deriva a probidade administrativa, “que se caracteriza como a correção de intenções e de comportamento que devem fazer-se presentes quando da externalização dos atos de ofício pelos variados gestores da coisa pública.” (RONZANI, 2007, p. 77)

Conforme Osório, “da moralidade administrativa nascem deveres, inclusive o de boa-fé objetiva, além da boa-fé subjetiva, entre outros”. (OSÓRIO, 2010, p. 82)

Na lição do autor, ainda, a essência da moralidade administrativa seria a reconfiguração da teoria das fontes do direito administrativo e ampliar os espaços concedidos aos intérpretes para lerem o sistema passivo do ordenamento jurídico. (OSÓRIO, 2010, p. 82)

Segundo Carolina Zancaner Zockun (2008), amparada no entendimento de Márcio Cammorosano, o princípio da moralidade não se refere à moral ordinária,

mas sim ao próprio direito, o que significa que será moral o que o direito assim o disser. (ZOCHUN, 2008, p. 43)

Nesta senda,

[...] não há moral jurídica fora do Direito positivo. Só a lei (em sentido lato) obriga: as regras de moral comum não possuem força coercitiva e, por isso, não fazem parte do ordenamento jurídico positivo, não podendo ser invocadas para preencher o conteúdo do princípio da moralidade, sob pena de se atentar contra o princípio da maior segurança jurídica. O princípio da moralidade é, então, um princípio intrinsecamente vinculado à legalidade, pois é esta que lhe define a substância, erigindo os valores em que aquele deva se pautar. (ZOCHUN, 2008, p. 43-44)

Conforme a autora, em caráter conclusivo, é de notar que o princípio da moralidade não pode ser preenchido pelas normas de moral comum, mas sim, pelas inseridas no sistema jurídico a estabelecer a sua aplicação nos casos concretos. (ZOCHUN, 2008, p. 45)

4 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme Fábio Medina Osório, “a improbidade é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada” (OSÓRIO, 2010, p. 77). A improbidade, segundo o autor, sempre foi vista como uma perda da honra, como um descrédito do homem público, sob uma perspectiva etimológica, considerando o autor inclusive a improbidade como uma patologia, que pode ser analisada por diversos aspectos bastante distintos, mas que culminam com a constatação de que seria uma espécie de imoralidade mais ampla a improbidade administrativa. (OSÓRIO, 2010, p. 77)

É de destacar, nesse aspecto, que a improbidade pode ser vista incorretamente a partir da perspectiva da moral privada dos agentes públicos, restando desvirtuado nesse sentido o conceito de probidade no campo ético-normativo. (OSÓRIO, 2010, p. 77)

Ocorre que não deve haver confusão entre os deveres morais privados dos agentes públicos, acerca de seu comportamento na esfera íntima, para com os seus semelhantes e no meio em que vivem, em sua vizinhança e até mesmo na forma como conduzem o seu casamento, e o seu dever de probidade administrativa. A vida privada, da forma como é conduzida pelos agentes públicos, não importa à vida profissional dos agentes públicos. Não se trata a improbidade administrativa de uma

imoralidade ordinária. (OSÓRIO, 2010, p. 77).

Contudo, não obstante a probidade administrativa não se confunda com o dever de probidade moral dos agentes públicos e particulares, é importante esclarecer, na lição de Osório, que os agentes públicos estão sujeitos a um regime jurídico de direito público mais austero que as outras pessoas, que não ocupam as mesmas funções, tratando-se de um regime estatutário, em que pouco lhes sobra para considerar como vida privada. (OSÓRIO, 2010, p. 78)

Portanto, merece discussão o tema acerca da moralidade pública e da moralidade privada, uma vez que é inconcluso o debate que perquire se as regras de comportamento ético e moral da vida privada e das pessoas poderiam contaminar a moralidade pública no âmbito da gestão do interesse público, conforme leciona o Professor Rogério Gesta Leal. (2013)

Nesta senda, é de destacar que moralidade privada não contaminaria necessariamente a moralidade pública, uma vez que nada impede que o sujeito seja um exímio profissional, um exímio agente público, no caso, mas que em seu âmbito familiar, desrespeite a sua sogra, por exemplo, ou não cumpra suas obrigações religiosas. Em outras palavras, o interesse público pode estar plenamente assegurado por um gestor que não seria moralmente correto da perspectiva de seus deveres privados. É por isso que pode ser observado que uma conduta privada, na esfera íntima, nem sempre e nem obrigatoriamente irá macular a conduta profissional do sujeito, ainda que agente público. (LEAL, 2013)

Portanto, o cidadão, ainda que agente público, tem de ver resguardados os seus direitos fundamentais, os quais não podem ser feridos uma vez que a sua vida privada não se comunica necessariamente com a gestão pública.

Acerca dos direitos fundamentais, cumpre destacar a lição de Rogério Gesta Leal, a saber:

Os chamados direitos de primeira geração, assentados no princípio do direito à liberdade, encontram-se no rol de preceitos relativos aos direitos civis e políticos, e estão consolidados, do ponto de vista formal, em todas as constituições conhecidas. As culturas burguesa e liberal fazem destes direitos instrumentos que visam a proteger diretamente as pessoas como tal, em sua personalidade moral e física, advindos de suas relações com o mercado e a sociedade como um todo, bem como frente ao Estado. (LEAL, 1997, p. 135)

Assevera ainda que “a Constituição brasileira de 1998 se preocupa em proteger estes direitos, inscrevendo-os em diversas oportunidades, entre elas: no art. 5º e seus incisos, quando diz que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (...)”. (LEAL, 1997, p. 135)

Conforme Fábio Medina Osório, há espaços privados para os agentes públicos, em que é possível a eles praticarem até mesmo atos imorais, na condição de que os referidos atos não ultrapassem a esfera da ética privada e não comprometam bens jurídicos de terceiros. (OSÓRIO, 2010, p. 78)

É que certas condutas ilícitas, realizadas por agentes públicos na privacidade de suas vidas, não precisam necessariamente ser correspondentes à improbidade administrativa, sendo que estas atitudes precisam ser analisadas e valoradas considerando a existência de diversos instrumentos para combater atos ilícitos (OSÓRIO, 2010, p. 79).

Ocorre que o que se busca não é a transparência e o controle da vida particular das pessoas, mas sim, o que se quer é a transparência e o controle da gestão pública.

Nesta senda, as questões relacionadas à improbidade administrativa devem ser analisadas no contexto da ética pública, relacionados às normas jurídicas especificamente protetoras das funções públicas, dos valores e princípios referentes às Administrações Públicas e aos serviços públicos (OSÓRIO, 2010, p. 79).

A probidade administrativa está disposta no parágrafo quarto do art. 37 da Constituição Federal, a saber:

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

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

Assim, todos os atos que representem improbidade administrativa acarretarão em uma série de sanções aos agentes, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e a devolução ao erário, sem olvidar da ação penal que pode ser instaurada contra o agente.

Na lição de Osório (2010, p. 79),

[...] o dever de probidade dos agentes públicos no tratamento da coisa pública, na prestação de serviços públicos ou, mas genericamente, no exercício das funções públicas está plasmado no sistema constitucional que tutela a Administração Pública brasileira, projetando diretrizes fundamentais do Estado Democrático de Direito, orientando o tratamento da *res publica* como um todo, alcançando frontalmente os agentes públicos.

Convém ressaltar ainda, que “toda improbidade deriva de uma imoralidade administrativa, mas nem toda imoralidade constitui uma improbidade administrativa”. (OSÓRIO, 2010, p. 80).

Assim, a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade ordinária.

Conforme Juarez Freitas, a improbidade administrativa uma das causas constitucionais de suspensão dos direitos políticos, sendo as outras o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, a incapacidade civil absoluta, a condenação criminal definitiva e a recusa de cumprir obrigação imposta a todos ou prestação alternativa. (FREITAS, 2008, p. 208)

Ainda segundo o doutrinador, especialmente no que se refere aos atos de improbidade administrativa cometidos, a Constituição Federal dispõe, não taxativamente e remetendo à forma e à gradação estabelecidas na legislação ordinária, e sem prejuízo da ação penal, as punições principais, que são: a suspensão da fruição dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o imprescritível ressarcimento ao erário (CF, art. 37, parágrafos 4º e 5º), pelo menos no que tange aos atos de improbidade. (FREITAS, 2008, p. 208)

É importante destacar as ações do Conselho Nacional de Justiça, no combate à improbidade administrativa, a saber:

Os tribunais estaduais, federais e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgaram, de 2012 para cá, 46.621 processos de improbidade administrativa e ações penais de crimes contra a administração pública que tramitam há mais de um ano e meio na Justiça. A expectativa é de que, até o final deste ano, outros 74.557 sejam julgados para que o Judiciário consiga cumprir integralmente a Meta 18, aprovada pelos presidentes dos 91 tribunais brasileiros durante o VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em novembro de 2012.¹⁵

¹⁵ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25407-tribunais-julgaram-466-mil-processos-de-improbidade-e-crimes-contra-a-administracao-publica>. Consulta realizada em 14 de julho de 2013.

Medidas como o Cadastro Nacional de Condenados por improbidade também atuam como mecanismo de combate à corrupção, estando no sistema informatizado referências sobre processos julgados que identificam entidades jurídicas ou pessoas físicas condenadas por improbidade administrativa, podendo qualquer cidadão consultá-lo pelo número do processo ou pelo nome da parte ou número do CPF ou CNPJ.¹⁶

Por fim, importa salientar que com a entrada em vigor da Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção, surge no horizonte a esperança de que os mecanismos apresentados em seu texto, sejam de fato mais eficazes de recobrimento do patrimônio público, porquanto implica em sanções que abrangem o faturamento da empresa, o perdimento de bens entre outros, em que pese, essa legislação não abarcar a improbidade, ambas tratam da moralidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo foi possível verificar que ainda há um longo caminho a ser construído no combate à corrupção.

Contudo, foi verificado que importantes medidas vem sendo tomadas no sentido de condenar as práticas corruptivas, sendo exemplos destas medidas os projetos de lei que visam tornar a corrupção um crime hediondo, bem como as ações do Conselho Nacional de Justiça visando coibir as práticas de improbidade administrativa e dando amplo acesso às informações sobre condenados por estas práticas.

É certo que a participação popular é muito importante no combate à corrupção, na fiscalização e na coibição destas práticas tão condenáveis. As mobilizações sociais que vem ocorrendo no decorrer do ano de 2013 certamente demonstram a necessidade de mudanças. Denotam ainda a importante questão de que a corrupção não pode ser vista como uma questão corriqueira, enraizada em nossa cultura e com a qual o povo deve se acostumar. Ao contrário, não pode haver aceitação para a corrupção.

¹⁶ <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/enccla/cadastro-de-improbidade-administrativa>. Consulta realizada em 14 de julho de 2013.

Assim, verificamos que apesar de a corrupção ser uma antiga prática e arraigada na cultura do povo brasileiro, é sempre tempo de buscar a reconstrução dessa história, para que o povo, quem verdadeiramente perde com a corrupção, possa através de sua voz, unida, lutar contra a corrupção em um Estado Democrático de Direito.

6 REFERÊNCIAS

FERRAZ, Sérgio. Corrupção, ética e moralidade na administração pública. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FREITAS, Juarez. Princípio da moralidade administrativa. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=226464&filename=PL+3760/2004

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A4D7780388E7A346229C462914280764.node1?codteor=927903&filename=PL+2489/2011

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523037>

<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25407-tribunais-julgaram-466-mil-processos-de-improbidade-e-crimes-contra-a-administracao-publica>

<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/enccla/cadastro-de-improbidade-administrativa>

<http://www.conjur.com.br/2013-jul-01/corruptao-crime-hediondo-nao-resolve-problema-gilmar-mendes>

<http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2013/07/servidores-e-empresas-terao-que-devolver-verba-em-nova-friburgo-rj.html>. Consulta realizada em 12 de julho de 2013.

<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/politica/noticia/2013/04/secretarios-do-meio-ambiente-sao-presos-em-operacao-da-policia-federal-4121402.html>. Consulta realizada em 11 de julho de 2013.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias Corruptivas Nas Relações Entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, conseqüências e tratamentos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, 223 p.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da moralidade e seu controle objetivo. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OSÓRIO. Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção, ineficiência.** 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

RONZANI, Dwight Cerqueira Ronzani. **Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil.** Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano VIII, Nº10 – Junho de 2007.

ZOCHUN, Carolina Zancaner. Princípio da moralidade: algumas considerações. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.) **Corrupção, ética e moralidade administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.