

FACULDADES INTEGRADAS

“ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DA (In)EFICÁCIA DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO FRENTE AO
DIREITO ADMINISTRATIVO**

Cristina Aparecida Vieira Vila

Presidente Prudente – SP

2004

FACULDADES INTEGRADAS

“ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**DA (In)EFICÁCIA DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO FRENTE AO
DIREITO ADMINISTRATIVO**

Cristina Aparecida Vieira Vila

**Monografia apresentada como requisito parcial
de Conclusão de Curso para a obtenção do Grau
de Bacharel em Direito, sob orientação do
Professor Dr. Moacir Alves Martins.**

Presidente Prudente – SP

2004

**DA (In)EFICÁCIA DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO FRENTE AO
DIREITO ADMINISTRATIVO**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como
requisito parcial para obtenção do Grau de
Bacharel em Direito.

Moacir Alves Martins
Orientador

Oswaldo Santos Carvalho
Examinador

Sérgio Augusto Frederico
Examinador

Presidente Prudente, 04 de dezembro de 2004.

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

Rui Barbosa – Trecho do discurso “Requerimento de Informações sobre o Caso do Satélite – II”. Obras Completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914. p. 86

Dedicatória:

Dedico, em especial, a meu esposo, amor de minha vida, por todo apoio, incentivo, paciência, e muito mais, por ser presença constante em tudo que faço.

Aos meus filhos, dedico todo meu amor e que essa conquista possa servir-lhes de inspiração.

A meus pais, por terem inculcido em mim os valores essenciais que me fizeram uma pessoa de bem: honestidade, humildade, perseverança, caridade, e acima de tudo, fé.

Agradecimentos

A Deus, fonte de verdade e de inspiração, sem a qual nada vale a pena.

Ao caríssimo Professor Dr. Moacir Alves Martins pela sua orientação sem a qual esse trabalho não teria sido possível. Mais ainda, por ter acreditado na escolha do tema.

Ao Professor e amigo Sebastião Jorge Chammé, onde quer que esteja, por ter sido um exemplo a ser seguido na busca pelo saber, um mestre.

Aos Professores Osvaldo Santos Carvalho e Sérgio Augusto Frederico, que gentilmente aceitaram o convite para participarem da banca examinadora, minha admiração.

A todos os professores, que tão bem desempenharam o papel de educadores, passando seus conhecimentos e preciosas experiências, no intuito de facilitar as minhas.

Ao Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck, conselheiro da Transparência Brasil e professor da Universidade Estadual de Campinas, pelo grande auxílio, minha gratidão.

A todos os funcionários, pelo apoio, amizade, simpatia, compreensão e desprendimento a mim sempre dispensado.

Aos meus amigos e amigas: pelas diferenças que a convivência traz é que aprendemos e melhoramos como pessoas.

Resumo

A corrupção é um mal que tem se alastrado e, por sua natureza multidisciplinar, necessita do empreendimento de esforços conjuntos de vários ramos do conhecimento para a compreensão do problema, análise de suas causas, a prevenção da sua ocorrência e a contenção de suas alarmantes práticas.

Neste trabalho, a autora analisou o controle da corrupção frente ao Direito Administrativo, através do método hipotético dedutivo, revelando uma proposta diferenciada de tratamento do tema, geralmente focado sob o prisma de sua repressão. Partindo-se de uma breve análise da formação política do Estado brasileiro, dos principais instrumentos do controle financeiro da Administração Pública, bem como dos tipos de controle de sua atividade.

Posteriormente, maior ênfase foi dada ao estudo dos princípios que regem a atividade estatal, da função e disfunção pública, para centrar esforços na caracterização do dever de probidade por parte dos agentes públicos, como um dos meios preventivos no controle do problema. Ainda foi realizado sucinto esclarecimento sobre a conceituação do fenômeno “corrupção” em sentido amplo, demonstrando, na medida do possível, seus efeitos deletérios.

O Direito tem papel fundamental na elaboração de legislações adequadas para um controle eficaz da atividade estatal, bem como se torna responsável pela correta utilização desse arcabouço legal, aparelhando a sociedade para exercitá-lo.

Ao final, demonstrou-se que apesar das imperfeições, o Direito Administrativo dispõe de instrumentos hábeis no controle da corrupção, que carecem, no mais das vezes, de efetiva aplicação, o que pode vir a ser alcançado através de uma atuação conjunta do Ministério Público, sociedade, cidadão e Poder Judiciário.

Palavras-chaves: Controle – corrupção – Direito Administrativo – moralidade administrativa – probidade administrativa – improbidade administrativa – dever – Administração Pública.

ABSTRACT

Corruption is a wrong that has diffused and, because of its multi-disciplinary nature, it needs the undertaking of combined efforts of many branches of knowledge for comprehending the problem, the analysis of its causes, the prevention of its occurrence, and the keeping from its alarming practices.

In this work, the author analyzed the control of corruption facing the Administrative Law, using the deductive hypothetical method, revealing a different proposal of dealing with the theme, often focused on the point of view of its repression. It started from the brief analysis of the political formation of the Brazilian state, the principal ways of financial control of the Public Administration, as well as the types of control of its activity.

Later on, more emphasis was given on the studying of the principles that rule the state activity, public function and dysfunction, in order to centralize efforts in the characterization of the obligation of probity concerning the public agents, as one of the preventative means in the control of the problem. A brief explanation was still given about the concept of the "corruption" phenomenon in wide sense, showing, as far as possible, its harmful effects.

Law has a fundamental role in the making of adequate legislations for an efficient control of the state activity, and also becomes responsible for the correct utilization of its legal structure, preparing the society for using it.

In the end, it was shown that in spite of its imperfection, the Administrative Law has skillful instruments concerning the control of corruption, which require, most of the times, effective application, which can be reached by the combined performance of the Public Ministry, the society, the citizen, and the Judicial Power.

Key words: Control – corruption – Administrative Law – administrative morality – aadministrative probity – aadministrative improbity – obligation – Public Administration

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O ESTADO BRASILEIRO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA	12
1.1 Colônia	14
1.2 Império	20
1.3 República	27
1.4 Considerações	34
2 INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	36
2.1 Sistema de Planejamento Integrado	36
2.2 Disciplina legal das Finanças Públicas	39
2.3 Licitações	42
3 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	47
3.1 Controle interno	47
3.2 Controle externo	49
3.2.1 Controle Parlamentar Direto	49
3.2.2 Controle realizado pelo Tribunal de Contas	50
3.2.3 Controle jurisdicional	56
4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
4.1 Princípio da legalidade	60
4.2 Princípio da impessoalidade	61
4.3 Princípio da moralidade	62
4.4 Princípio da publicidade	64
4.5 Princípio da eficiência	65

4.6	Princípio da razoabilidade e proporcionalidade	66
4.7	Princípio da motivação	67
4.8	Princípio da supremacia do interesse público	68
5	FUNÇÃO E DISFUNÇÃO PÚBLICA	69
6	PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FACULDADE OU DEVER	75
7	CORRUPÇÃO <i>LATO SENSU</i>	85
	CONCLUSÕES	93
	BIBLIOGRAFIA	95

Introdução

A corrupção, como problema social que é, tem merecido a atenção de diversos segmentos do conhecimento científico humano, sejam eles filosóficos, jurídicos, sociais, econômicos, contábeis.

Na seara jurídica, tem-se analisado tal fenômeno sob diversos enfoques, tais como constitucional, penal, processual, administrativo, havendo sempre a prevalência do enfoque criminológico.

No presente trabalho, o objetivo será analisá-la sob o enfoque do direito administrativo, traçando um paralelo entre os controles jurídicos da atividade estatal e sua perpetração dentro desse sistema.

A fim de alcançar tal empreendimento, será necessário traçar uma singela abordagem a respeito da formação do Estado federal brasileiro. Posteriormente far-se-á uma rápida análise sobre os instrumentos de controle financeiro da Administração Pública, onde apreciaremos o Sistema de Planejamento Integrado, a disciplina legal das finanças públicas e a licitação, situados na órbita do Direito Administrativo e do Direito Financeiro.

No terceiro capítulo faremos uma pequena incursão sobre os tipos de controle da atividade estatal, o chamado controle interno e os controles externos, que se subdivide em controle parlamentar direto, o exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional.

No quarto capítulo, falaremos sobre os princípios norteadores da administração Pública, para logo em seguida, no quinto capítulo, analisarmos a função e disfunção pública, seus conceitos e a teoria do desvio do poder.

No sexto capítulo, apreciaremos a probidade na Administração, traçando uma discussão se ela é faculdade ou dever do Administrador, quais os instrumentos no combate ao seu descumprimento, e a figura do Ministério Público.

No sétimo capítulo, apresentaremos algumas conceituações para corrupção, como o fenômeno é medido, dados estatísticos pertinentes e na medida do possível fixaremos o seu custo social.

A falsidade da crença de que o Estado é um ente distante e abstrato, assim como a sociedade a qual pertencemos, permite demonstrar que a única forma de diminuir essa prática é favorecer uma consciência crítica do problema, suas causas, passando principalmente pelo reconhecimento de que o patrimônio público, por mais distante que pareça, pertence a todos e será através de um manuseio extremamente ético do mesmo que poderemos obter sucesso na solução dos problemas sociais que atingem a sociedade brasileira.

Nesse prisma é que acreditamos que o Ministério Público tem papel relevante porquanto é ele instituição dedicada à defesa dos interesses sociais, principalmente os direitos de natureza difusa e coletiva. E a defesa da probidade administrativa enquadra-se perfeitamente na sua missão institucional. Além disso, o fortalecimento das instituições e a educação se revelam como instrumentos capazes de inibir as práticas corruptas.

1 – O ESTADO BRASILEIRO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O estado brasileiro tem características sui generis que serão melhores compreendidas se for objeto de breve análise das influências de sua formação no decorrer do tempo, incluindo a grande influência recebida durante o período de colonização.

Por ocasião da Revolução Portuguesa de 1383-85 ascende ao poder a dinastia de Avis, auxiliada pela aliança entre a burguesia e o rei, o que levaria a crença falha de que surgiria uma autonomia política do comerciante. Falha porque na realidade não foi isso que ocorreu. O comerciante continuou dependente do rei, subjugado à sua orientação, acomodado ao estado-maior dirigente.

E o rei, por sua vez, era auxiliado por uma classe de letrados, cuja nobreza não era a maior exigência, na maioria das vezes filhos dos burgueses que dispunham de recursos financeiros para oferecer-lhes educação universitária, levando a formação de uma corporação de poder, o estamento,

Note-se que o estamento não se confunde com uma classe social, mesmo que às vezes, coincida com uma. “Os estamentos governam, as classes negociam” (FAORO, 2000, Vol. 1, p. 53).

Assim, o Estado vai se aparelhando com uma organização política-administrativa imposta de cima para baixo a qual todos se submetem. Esclarece bem o seguinte trecho:

Junto com o rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública – manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada (FAORO, 2000, vol. 1, p.53).

Em razão da influência do estamento, o estado português não se confunde com um Estado absoluto. Na realidade o absolutismo e o funcionalismo convivem dentro desse Estado patrimonial de estamento. O estamento se degradará em burocracia aristocrática, com ética e estilo de vidas particulares, dependentes do

tesouro da Coroa, diferentemente da burocracia moderna, cujo aparelhamento é racional.

Dentro do estamento, ocorrerá a luta pela supremacia de uma facção em detrimento de outra, e isso será uma constante. Para ser alcançada, lançar-se-á mão da troca de benefícios, base da atividade pública, privilegiando os interesses desses poucos, ferindo a impessoalidade e generalidade.

Economicamente, praticava-se um capitalismo mercantilista caracterizado pelo trânsito de mercadorias vindas da Índia e da África, e após da América, para o restante da Europa. A agricultura interna não foi fortalecida. Ganhava-se muito mais com a especulação da intermediação comercial.

O estado português era extremamente intervencionista, dirigia, e participava da atividade econômica. Dessa forma, a riqueza do tesouro da coroa era fruto da especulação e não do trabalho continuado, do desenvolvimento agrícola, da poupança.

Não houve investimento no conhecimento científico o que provocou um grande atraso cultural, além do enrijecimento do direito, ficando alheio às novas tendências européias direcionadas ao capitalismo industrial, ficando ambos, ciência e direito, a serviço do estado-maior de domínio.

Prova disso, foi a maneira pela qual o direito português se consolidou de forma a servir a classe política, se revelando num elo de união de interesses, coincidindo com o aumento da autoridade do rei que passou a exercer a chefia do Estado e do governo.

Segundo FAORO (2000, vol. 1, p. 72/73):

As Ordenações Afonsinas (1446 ou 1447), ..., preocupam-se, fundamentalmente, com as atribuições dos cargos públicos, inclusive os militares e municipais, os bens e privilégios da Igreja, os direitos do rei e da administração fiscal, a jurisdição dos donatários e as prerrogativas dos fidalgos são miudamente especificados. Depois de construída a arquitetura administrativa, especificam-se os direitos civil, processual e penal. (...) As Ordenações Afonsinas, que não lograram durar, sucederam as Ordenações Manoelinas (1521), reclamadas pela introdução de reformas administrativas e financeiras, sobretudo concernentes à administração local, reformas que alteraram profundamente o novo código. O caráter de compilação, de que se revestia o primeiro, cede lugar a uma reformulação de todo o campo do direito, de que se excluía a legislação sobre a fazenda real, objeto das

Ordenações da Fazenda. Um período de rápidas transformações, com a descoberta de novos mundos, levando o reino a se ajustar à realidade ultramarina, ferida a consolidação com inúmeras leis extravagantes, levou, em 1603, à edição das Ordenações Filipinas, o mais persistente código legislativo de Portugal e do Brasil, confirmado, em 1640, por D. João IV, o primeiro rei da dinastia de Bragança. As Ordenações Filipinas são, básica e principalmente, o estatuto da organização político-administrativo do reino, com a minudente especificação das atribuições dos delegados do rei, não apenas daqueles devotados à justiça, senão dos ligados à corte e à estrutura municipal. **Elas respiram, em todos os poros, a intervenção do Estado na economia, nos negócios, no comércio marítimo, nas compras e vendas internas, no tabelamento de preços, no embargo de exportações aos países mouros e à Índia.** A codificação expressa, além do predomínio incontestável e absoluto do soberano, a centralização política e administrativa (grifo nosso).

Percebe-se que o capitalismo comercial, nos dizeres de Faoro “politicamente orientado”, possui uma organização política estamental, que gradualmente foi se tornando burocrática, ajustando o direito aos seus interesses, limitando a ideologia econômica, através da expansão de monopólios, privilégios e concessões.

Onde houver comércio, aí estará presente também o rei. Dessa confusão resultará não apenas a peita e grande corrupção, mas também o aumento no números de servidores, soldados e dependentes, além daqueles que almejam o serviço público e dos reivindicadores de pensões para a velhice.

Daí decorrerá a ideologia de que tudo é tarefa do governo, amparando e tutelando os indivíduos, sempre menores, incapazes de agirem por si só, ou que quando o fazem causem catástrofes. A iniciativa privada foi tolhida irremediavelmente.

Infelizmente o Brasil, em três séculos de submissão, se transforma em herdeiro de uma longa história, forjando muitas das características que marcaram e ainda hoje existem, na formação do Estado e sua administração.

1.1 – Colônia

A colonização brasileira foi marcada pela exploração e devastação dos recursos de forma a sustentar toda a organização política, aí incluída, rei e

estamento portugueses, visando manter a vida fácil a que estavam acostumados, visto que tanto um como outro eram avessos ao trabalho.

Os que aqui aportaram num primeiro momento foram incentivados pela visão edênica da América, que teve como intuito solucionar um descontentamento social dentro de Portugal, das classes menos favorecidas. Os aventureiros que chegavam não vinham acompanhados da família, facilitando a miscigenação e promiscuidade, haja vista que um dos maiores apelos seria o da Índia nua. Ademais, seu intuito era viver daquilo que a terra oferecia naturalmente.

No entanto essa visão edênica durou pouco, uma vez que a exploração do pau-brasil foi logo declarada como monopólio da Coroa, realizado mediante concessões, amparado no mesmo esquema de exploração das Índias: o rei, concessionário e garante; os contratadores, vinculados aos financiadores e interessados na distribuição europeia do produto; e as feitorias, no território, que se constituíam em abrigos para a mercadoria a ser transportada.

O sistema das feitorias se revelou desde cedo muito frágil para afastar a cobiça e invasões estrangeiras, em virtude principalmente da não sucumbência dos indígenas à obediência, incapazes de tratados leais ou ao trabalho escravo.

Implantou-se em razão disso o regime das capitanias hereditárias. Tratava-se de delegação pública de poderes, visando a proteção do território, sempre tendo em mira a exploração dos recursos naturais em proveito do comércio europeu. As capitanias se assentavam sobre a Carta de doação e foral: doação porque era uma mercê do rei que concedia parcela de autonomia soberana, e foral que eram os tributos, foros, direitos e demais coisas que deveriam ser pagas ao rei e ao capitão donatário.

O rei reservava-se o direito de modificar as capitanias segundo o interesse do Estado. Note-se portanto, que a autonomia era vigiada e controlada ferreamente pela metrópole.

Quando as capitanias deram mostras de frouxidão na lealdade à Coroa foram modificadas as regras de perpetuidade da doação, além da criação, em 1548, do Governo Geral, à qual os donatários estariam subordinados. O primeiro governador-geral foi Tomé de Sousa, constituído através de Regimento, de 17 de

dezembro de 1548. Documento básico destinado à unificação territorial e jurisdicional possibilitando uma colonização progressiva.

O Governo-Geral levou a separação de dois institutos dentro das capitanias: o público e o patrimonial. Os direitos que compunha o instituto público podiam ser revogados pela vontade do soberano, tendo em vista ser ele a personificação da administração do reino; o lado patrimonial manteve-se hereditário e vitalício, sendo paulatinamente extinto, em razão da compra, renúncia ou justo confisco dos direitos patrimoniais por parte do rei. O sistema do Governo-Geral se estendeu até o século XVIII.

Mas o Governador-Geral não superpôs os donatários, ao contrário, absorveu-os, fazendo deles subordinados do poder do soberano e sujeitando-os às prestações de contas. Ao Governador-Geral caberia a defesa contra os gentios, os estrangeiros e do litoral, além da regulamentação da atividade armadora, qualquer que fosse ela.

Para evitar a concentração de muito poder nas mãos do Governador-Geral, o rei criou o ouvidor-mor e o provedor-mor para os negócios da justiça e da fazenda respectivamente, subordinados diretamente a ele. Estabeleceu ainda, que em outros casos omissos, o próprio Governador-Geral deveria consultar as Juntas Gerais, constituídas de autoridades, pessoas idôneas e outros funcionários.

O rei coibiu que qualquer particular promovesse entradas no sertão, tolhendo o arbítrio individual, ficando as mesmas subordinadas a necessidade da coroa e a quem ela confiasse tal missão, assim concentrou o povoamento no litoral, permitindo um maior controle e facilitando a repressão.

Nesse arcabouço de mudanças destinadas a limitar a aspiração de autonomia dos poderosos senhores rurais e no intuito de enquadrá-los na ordem política implantou-se os conselhos e municípios que já haviam sido utilizados em Portugal, promovendo o domínio das pessoas dispersas através do governo local. Os municípios atingiram dois fins, a saber, tolheu os excessos da aristocracia e permitiu arrecadar tributos e rendas.

Note-se que uma marca constante na evolução do estado brasileiro, decorrente dessa forma de colonização, foi que o nascimento da organização política, aí incluída também a ordem jurídica, precedia a organização social.

Oliveira Vianna, citado por FAORO (2000, vol.1, p. 167), confirma esse entendimento :

'Em nosso povo'- escreveu com justeza Oliveira Vianna-, 'a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais, não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas. ...'

Com isso os senhores de engenho e os moradores que aspiravam ao poder foram entrosados na rede do governo através da vereança.

Sempre que o poder doméstico ameaçava a autoridade das ordens superiores, havia a intervenção da camada governante ora reprimindo violentamente ora transacionando de forma conciliadora, de uma forma ou de outra ocorrerá à absorção do rebelde à ordem política. Esses dois processos serão uma herança colonial que influenciará o Império e República.

Com a progressiva autonomia do poder doméstico, a outorga de autoridade se constituiu em ameaça à disciplina das ordens superiores. Intervinha a camada governante, nessa emergência, pela repressão violenta e impiedosa ou pela transação conciliadora, com o amoldamento do rebelde em potencial à ordem política. **Os dois processos serão uma constante da obra colonial, legada ao Império e à República, como mecanismo permanente de ajustamento das tensões** (FAORO, 2000, vol. 1, p. 169). (grifo nosso).

Essa política de estímulo e temporização será mantida no período de unificação dos reinos de Portugal e Espanha, sob o domínio de Castela, dando mostras de uma certa frouxidão.

Com a restauração de Portugal, a partir de meados do século XVII, deixará de existir essa política. A inspiração será, no campo político, o fortalecimento do absolutismo, convertendo as câmaras em órgãos inferiores e subordinados verticalmente, provocando uma opressão férrea da colônia, anterior à descoberta das minas e dos diamantes.

O Estado sobrepôs-se, estranho, alheio, distante à sociedade, amputando todos os membros que resistissem ao domínio. A conquista dos sertões, a descoberta das minas sugerira uma política de transação, agora revogada e anulada, não raro a ferro e fogo. Nenhuma comunicação, nenhum contato, nenhuma onda vitalizadora fluiu entre o governo e as populações: a ordem se traduz na obediência passiva ou no silêncio. Não admira que, duzentos anos depois, as liberdades públicas só existam para divertimento de letrados, agarrados aos sonhos que o litoral traz de outros mundos. 'Essa organização administrativa e política, que assim se constitui, não é, então, como a da sociedade americana, uma criação consciente dos indivíduos'. Não emana da própria sociedade. Dela não surge como uma transformação do seu todo no tempo e no espaço. É uma espécie de carapaça disforme, vinda de fora, importada. (...) A administração local, a única parcialmente brasileira, será apenas autônoma para pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal. A sociedade não se lusitanizará com esta parada no seu processo de tomada de consciência, nem apropriará, no seu contido, o papel do governo, como expressão das necessidades e anseios coletivos. Criará uma dependência morta, passiva estrangulada (FAORO, 2000, vol. 1, p. 186/187).

Para reerguer Portugal, o Brasil foi duramente sangrado através de tributos. Apesar de ter crescido o número de funcionários, os seus vencimentos mantiveram-se estáveis, havendo em razão disso várias denúncias de corrupção favorecida pela distância da vigilância superior.

Os vícios da colonização refletem a contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, utilizando as lacunas e distorções "do texto em favor do apetite e avareza". O Padre Antonio Vieira lança mão de sua oratória para criticar essa atuação abusiva, tanto no que se refere "à rapinagem burocrática como quanto à drenagem de recursos à metrópole" (FAORO, 2000, vol. 1, p. 195/196).

Note-se que a sociedade colonial irá se formar sem o espírito de colaboração ou de identificação com o Estado, haja vista que todas as fórmulas de administração foram impostas por Portugal, sem nenhuma adequação às condições do território e da população.

Isso acarretará uma visão negativa de Estado que não é sentido como protetor, mas "unicamente, monstro sem alma, o titular da violência, o impiedoso cobrador de impostos, recrutador de homens para empresas com as quais ninguém se sentirá solidário" (FAORO, 2000, vol. 1, p. 187). Só haverá

colaboração por parte daqueles que tem interesses escusos ou de cargos públicos.

E justamente será essa sangria de recursos da colônia pela metrópole que irá servir como pano de fundo para a independência, favorecido por uma conjuntura econômica internacional caracterizada pela conjugação do domínio do comércio pela Inglaterra, após a Revolução Industrial, com as idéias liberais francesas.

Sob a pressão da conjuntura adversa o fazendeiro sentirá o que em outros tempos, nos tempos prósperos, não percebera: o fiscalismo, a tirania, o entrave do governo à atividade econômica. Mal-estar associado com as idéias francesas do liberalismo nascente, únicas idéias então disponíveis para colorir a revolta (FAORO, 2000, vol. 1, p. 277).

O auge do descontentamento ocorrerá depois de apagada a euforia inicial da vinda da Corte e do Rei para Brasil em 1808. Ficará cada vez mais nítido o sentimento de animosidade entre as duas nações: aos portugueses seriam reservados os melhores postos e cargos. E o brasileiro, segundo o jornalista Hipólito José da Costa apud Faoro (2000, vol. 1, p. 294), “seria estrangeiro em seu próprio solo”.

Mas é interessante que mesmo assim, a sociedade continuaria alheia às manipulações do governo, incapaz de se politizar e de imprimir suas características ao Estado, esse transmigrado para o Brasil sem que se adaptasse às suas necessidades.

D. Pedro I, em função de seu pronunciamento de 26 de fevereiro de 1821, inaugurou uma fase nova na tradição monárquica qual seja a de ter outra fonte legitimadora de poder: “em diálogo direto com o povo, sagra-se o intermediário entre a nação e o rei” (FAORO, 2000, vol. 1, p. 302).

As razões para a independência eram econômicas, uma vez que o retorno ao sistema colonial implicaria na interrupção da alta lucratividade nas vendas do açúcar e do café, ameaça essa só sentida pelas camadas mais abastadas da população.

1.2 – Império

A conjugação entre os interesses da agricultura e do comércio estrangeiro, principalmente inglês, e D. Pedro I foi obra da figura de José Bonifácio de Andrada e Silva, ministro do Reino e Estrangeiro, de 16/01/1822 a julho de 1823, que direcionará os acontecimentos de forma a obter o fim almejado, ou seja, o sucesso da tese de ruptura com o governo português, sob a condição da permanência do príncipe no Brasil.

A corrente responsável pela separação será estruturada na propriedade agrária, já aí se nota que foi movimento de poucos, mas no entanto o confronto revelará uma transação e um recuo, haja vista que a Independência será proclamada por um português, D. Pedro I, habilmente intitulado “Defensor Perpétuo do Brasil” em 13 de maio de 1822.

A transação ocorrerá entre o absolutismo e o liberalismo, que reorganizará o país de cima para baixo. O sistema político da época era composto pelo Senado, Conselho de Estado e pela Câmara dos Deputados, órgão esse dependente de eleição, sendo que a mesma foi dissolvida após a queda dos Andradas, em 1823, culminando com a outorga da Constituição de 1824.

A Constituição de 1824 consagrou o Poder Moderador como “chave da organização política”, delegando privativamente ao Imperador velar “sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos” (artigo 98). Já as correntes liberais criticavam esse poder pessoal do imperador.

Apesar do grande apoio popular, D. Pedro I não consolidou seu poder, em grande razão por não conseguir manter-se imparcial, acima das facções ou dos partidos, engajando-se ora a uma tendência, ora a outra, provocando instabilidade na sua autoridade. Prova dessa instabilidade é que no decorrer de nove anos de governo, alterou dez vezes seus ministérios, sem contudo conquistar a necessária identificação das camadas sociais politicamente ativas com o poder central.

Para resolver esse problema, lança mão de um velho artifício: a distribuição de títulos de nobreza às pessoas de poder econômico e social. Segundo Faoro (2000, vol. 1, p. 325), isso pode ser verificado comparando que em 736 anos de

existência da monarquia portuguesa havia 16 marqueses, 26 condes, 8 viscondes e 4 barões, enquanto que nos primeiros oito anos de existência da monarquia brasileira havia 28 marqueses, 8 condes, 16 viscondes e 21 barões.

Além disso, adotou a política da concessão de empregos como forma de debilitar a vontade do povo. Note-se que essa política paternalista tem efeito nefasto sobre a formação da sociedade brasileira, pois representa uma forma de corromper os ideais, resultado de uma independência incompleta.

Retrata muito bem o efeito negativo dessa política o seguinte trecho:

Em lugar de raios de Júpiter, destilei o veneno sutil e saboroso da corrupção; comecei por embriagar os grandes e cheguei até o povo. ... Não dei jogo, prazeres que passam e se esquecem; - dei emprego e aumentei o funcionalismo; - o ordenado é renda que pode ser vitalícia se o servidor não se esquecer de seu divino senhor. ... **A política da força faz mártires, e os mártires, como sabeis, ressuscitam; a política da corrupção faz miseráveis e os miseráveis apodrecem antes de morrer** (FAORO, 2000, vol. 1, p. 325).(grifo nosso)

D.Pedro I imperava por meio de seus ministros, servos de sua vontade e capricho. Havia também “o ‘gabinete secreto’, dirigido pelas intrigas do Chalaça e da Marquesa de Santos, a sua adorada Titila, viveiro de negócios escusos e corrupção aberta”. O Conselho de Estado e o Senado vitalício só serviam para aprovar as decisões da cúpula. A aristocracia não detinha poder político na corte e nem cargos tornando-se inexpressiva no cenário nacional.

Com o uso do Poder Moderador, D. Pedro I consegue imprimir ao governo o traço de sua formação autocrática marcadamente no período de 1823 a 1826. Mas isso não impediu que uma facção liberal moderada fizesse oposição a seu governo. Em função disso, decidiu em 1826, convocar as Câmaras já eleitas há dois anos, mas antes garantiu a maioria obediente no Senado através de nomeações a partir de listas tríplices.

Os deputados iniciam seus trabalhos sem levantar grandes suspeitas do que verdadeiramente pretendiam por recearem outra dissolução, mas já em 1827 havia prenúncios do levante de 1831, sob a liderança de Bernardo Pereira de Vasconcellos e Evaristo da Veiga, esse último utilizando o Jornal Aurora Fluminense.

Bernardo Pereira de Vasconcellos começou por exigir que os Ministros prestassem contas de seus atos à Câmara, além de comparecerem para discutir o orçamento e suas diretrizes, saindo de suas palavras o parlamentarismo. Mas entre os planos e a obra haverá o interregno de muitos anos e acontecimentos: a queda do imperador, a regência, a guerra civil. Foram duas legislaturas, 1826 e 1830, que fizeram da Câmara um órgão politicamente forte.

No dia 7 de abril de 1831, encurralado diante do país insuflado pela oposição só lhe restava dois caminhos: o despotismo ou a abdicação. Optou pela abdicação. Renasce o nativismo, unindo vários partidos contra um inimigo comum: o português. Completa-se o 7 de setembro depois de nove anos.

Os liberais, representados pelos exaltados, “os farroupilhas”, que defendia a república e a federação, e os moderados, também chamados de “chimangos”, que vêm no trono o meio de garantir a conciliação entre a liberdade e a ordem.

O movimento recebeu o apoio do Exército, que ocupou o lugar vazio do estamento, comandado pelos três Lima e Silva – Francisco, José Joaquim e Manoel da Fonseca, além do Brigadeiro Francisco de Paula Vasconcelos, que acaba por enfraquecer o ideário liberal extremado.

Para solucionar o problema da falta de autoridade causada pela abdicação e pouca idade de D. Pedro II que contava com 5 anos, instaura-se o período conhecido como Regência.

Os moderados se aproveitam da densidade dos acontecimentos e se apropriam do governo, defendendo dois objetivos: a manutenção da monarquia e o revigoramento da unidade nacional, transformando-se de liberais em conservadores, e este é o grande desafio do liberalismo brasileiro, com bem adverte FAORO (2000, vol. 1, p. 339):

Os liberais no poder convertem-se em conservadores, em guardiões do país contra a anarquia. Este o primeiro ato do drama do liberalismo brasileiro, ideologia de oposição, demolitório, incapaz de governar de acordo com seu programa, transformado, no poder, em conservador, com os mesmos vícios, com igual despotismo ao partido substituído. Feijó refletirá bem este espírito: seduzido, na oposição, com a liberdade, torna-se, na cadeira ministerial, a mão de ferro implacável contra a turbulência gerada de idéias que foram suas.

Em razão de várias agitações de rua, o então Ministro da Justiça, Padre Diogo Antonio Feijó, intervém de forma enérgica formando a Guarda Nacional composta de tropas dos fazendeiros que receberiam a patente de “Coronel”. Ao mesmo tempo em que a Guarda Nacional servia para realizar a segurança do país, serviria como instrumento para enfraquecer o Exército, participante mais ativo do 7 de abril.

Os liberais exaltados, defensores do estabelecimento do governo do povo, sentiram-se traídos por aqueles que na véspera haviam sido seus aliados. Assim:

Os revolucionários passavam assim de um momento para outro a conservadores, quase a reacionários, mas em condições muito mais ingratas do que a do verdadeiro partido conservador quando defende a ordem pública, porque tinham contra si pelas suas origens e pela sua obra revolucionária o ressentimento da sociedade que eles abalaram profundamente. Foi essa a posição do partido Moderado que governou de 1831 a 1837 e que salvou a sociedade da ruína, é certo, mas da ruína que ele mesmo lhe preparou (FAORO, 2000, vol. 1, p. 339).

O período da Regência será dividido: Regência trina provisória (1831), formada pelos Senadores Joaquim Carneiro de Campos, marques de Caravelas, Nicolau Pereira de Campos Vergueiro e pelo Brigadeiro Francisco de Lima e Silva líder do exército e pai do futuro Caxias; Regência trina permanente (1831 a 1835) formada pelos deputados José da Costa Carvalho e João Bráulio Muniz, e Brigadeiro Francisco de Lima e Silva; a primeira Regência Una (1835 a 1838) integrado pelo Senador Padre Diogo Antônio Feijó, que renuncia e é substituído pelo Senador Pedro de Araújo Lima, marquês de Olinda; e a segunda regência Una (1838 a 1840) do Senador Pedro de Araújo Lima.

O período regencial terá três partidos atuantes: o partido conservador, o partido liberal e o partido restaurador, também chamado de “caramurus” por causa do nome de um jornal de um dos participantes, corrente que será prestigiada pela adesão dos Andradas, que retornam à política. Esse partido defendia a volta de D.Pedro I, mas sua luta se esvazia com a morte do mesmo em 1834, em Portugal.

A regência será um período marcado por grandes discussões políticas e sociais, entre elas a questão da unidade territorial nacional, de ser ou não a

centralização o melhor caminho, o grau de poder das províncias e dos municípios, havendo a disputa acirrada pelo poder entre os conservadores e os liberais.

No início da regência, a câmara tornou-se palco das decisões políticas e dos debates acalorados, fruto das legislaturas de 1826-1829 e de 1830-1833, dela dependendo a regência e o ministério. O senado ficou por um período na penumbra por medo das contestações da vitaliciedade, mas mesmo assim era contrário ao movimento democrático.

Só que em 1837, houve uma conciliação entre câmara e senado, refletida no parlamentarismo, que durará cinqüenta anos, melhor estruturado a partir do ano de 1847. Pseudoparlamentarismo é bem verdade, porque assentado em uma falsa representação, policiada do alto, mas que se revelará no principal instrumento político do Segundo Reinado.

Isso porque com o Poder Moderador, o Imperador é quem escolhia o presidente do Conselho de Ministros. O presidente nomearia os Ministros e deveria contar com a maioria na Câmara. Caso não conseguisse, o Conselho seria desfeito e nomeado outro, além do que o Imperador poderia dissolver a Câmara e convocar novas eleições.

Importantes alterações políticas no período da Regência foram introduzidas em 1834 com um ato adicional à Constituição de 1824: instituiu a Regência Una, criou Assembléias Legislativas provinciais, atendendo às reivindicações federalistas e extinguiu o Conselho de Estado, órgão do Poder Moderador. É eleito para a primeira regência una com o apoio dos Moderados.

Diante das várias insurreições pelo país, tais como a Revolta dos Farrapos no Sul, a Cabanagem, no Pará e a Sabinada na Bahia, Feijó renuncia e assume o pernambucano Pedro de Araújo Lima, do partido Conservador. Mas não consegue a necessária unidade política.

Em decorrência, tanto conservadores como liberais entendem que a melhor solução seria antecipar a maioridade do Imperador. O partido Liberal propõe a Assembléia Geral do Império o projeto da maioridade de D. Pedro II, então com 14 anos, aprovado em 1840.

Nos primeiros dez anos do segundo reinado, haverá a estabilização do regime com a superação das crises diante das derrotas das insurreições nascidas durante a regência. Há o restabelecimento do Conselho de Estado, em 1841.

O Conselho de Estado e o Senado continuariam vitalícios, sendo a Câmara caracterizada pela temporariedade das eleições. Eleições forjadas e controladas pelos partidos dominantes. A votação era realizada em duplo grau: a primeira, dita eleição primária, era realizada na mesa paroquial através da escolha, por uma massa de cidadãos ativos denominados votantes, dos eleitores das províncias, que iriam realizar a eleição secundária, cabendo a estes últimos, a designação dos representantes da nação e das províncias.

As eleições eram forjadas quanto ao número de votantes aparecendo fraudes até quanto à existência dos mesmos. Além disso, firmados os participantes da mesa já se sabia qual partido sairia vencedor, em clara demonstração de manipulação das mesas eleitorais.

Apesar de todo o apelo da necessidade de se atender à vontade popular, o que marca a tradição do Estado brasileiro, infelizmente, é crer que o povo é incapaz de decidir, escolher seus caminhos, sempre menor, necessitando de orientação, direção, condução pelo “cabresto”. Hermes Lima, citado por Faoro (2000, vol. 1, p. 366/367), assim se pronunciou:

Toda a nossa política, assim monárquica como republicana, mostrou-se geralmente ou duvidosa da capacidade do povo, ou suspeitosa do caráter de suas manifestações, de tal maneira que, entre nós, o povo foi sempre mais um símbolo constitucional do que fonte de autoridade em cujo contato dirigentes, representantes e líderes partidários fossem retemperar o animo e o desejo de servir. A política brasileira tem a perturbá-la, intimamente, secretamente, desde os dias longínquos da Independência, o sentimento de que o povo é uma espécie de vulcão adormecido. Todo perigo está em despertá-lo. Nossa política nunca aprendeu a pensar normalmente no povo, a aceitar a expressão da vontade popular como base da vida representativa.

Disso vai decorrer a prática bastante comum do Estado, representado pelas camadas dominantes, de sempre antecipar o atendimento de alguma reivindicação popular, sempre que esta possa importar em perda do poder, num nítido propósito de esvaziar qualquer possibilidade de maioria política social.

Com isso, vai ser definida a herança do relacionamento entre Estado e sociedade, relação de provimento de todas as necessidades, de submissão, de espera, de intromissão em todos os setores da vida nacional. A citação comprova essa prática:

O Estado, presente a tudo e que a tudo provê, centraliza as molas do movimento econômico e político, criando um país à sua feição, o país oficial. (...) O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das Câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana (FAORO, 2000, vol. 1, p. 442,443).

Os efeitos dessa prática caracterizariam, já desde o império, o péssimo hábito de buscar socorro no tesouro, seja através de proteções alfandegárias, seja através de emissões de papel moeda, seja através de concessões garantidas, causando o tão famigerado déficit orçamentário.

A crítica que se faz é que havia dois brasis: um real necessitando de educação para se modernizar plenamente e outro oficial, “mera cópia de modelos alheios” (FAORO, 2000, vol. 2, p. 17), queimando etapas e importando idéias e sistemas de outros povos que tinha passado por todo um processo evolutivo para alcançá-las. Assim:

A ardente procura do progresso rápido, da queima das etapas, da equiparação às nações fortes, responde pelo déficit dos orçamentos, em desafio aos dogmas financeiros, esquecidos nas emissões ou nos empréstimos, não raro culminando em surtos inflacionários (FAORO, 2000, vol. 2, p. 07).

O estamento e o comércio estariam presentes também no Segundo Reinado influenciando as decisões políticas e promovendo o desenvolvimento econômico de empresas. Joaquim Nabuco apud FAORO (2000, vol. 2, p. 8), critica essa atuação:

Em todo tempo, as grandes figuras financeiras, industriais, do país tinham crescido à sombra da influência e proteção que lhes dispensava

o governo; esse sistema **só podia dar em resultado a corrupção e a gangrena da riqueza pública e particular**. Daí a expansão, cada vez maior, do orçamento e da dívida; a crescente indiferença e relaxação, por fim a aparição ao lado dos ministros, nas bancadas e corredores das Câmaras, nas Secretarias de Estado, nas redações de jornais, de uma nova entidade: os intermediários, impropriamente chamados advogados administrativos, que pouco a pouco, reduzirão a política a súdita do interesse particular, e farão dela, qualquer que seja a abnegação, a dignidade, a pobreza dos seus homens, o auxiliar, o instrumento, o autômato, sem o saber e sentir, da especulação que sitia o Tesouro. (grifo nosso)

As províncias de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro dominavam a cena econômica e política, em razão da ascendência da monocultura do café em detrimento da açucareira, o que acaba por causar prejuízo político para as províncias da Bahia e de Pernambuco.

No âmbito interno, o imperador foi obrigado a enfrentar as divergências políticas provocadas pelo movimento abolicionista e pela criação, em 1870, do Partido Republicano. Soma-se a essas frentes dois impasses de maior relevância: a questão religiosa e a questão militar.

A questão religiosa foi provocada pela recusa dos bispos D. Antônio de Macedo Costa e Dom Frei Vital de aceitar ingerências do governo, por influência da maçonaria, na nomeação de diretores de ordens terceiras e irmandades.

Já a questão militar, na verdade uma série de atritos provocados pela ânsia por maior autonomia dos militares, como o protesto contra a censura a oficiais que debatiam pela imprensa questões internas da classe, e que teve o apoio do marechal Deodoro da Fonseca, seu maior líder.

1.3 – República

O Exército, apesar de ter sido participante ativo no movimento de 7 de abril (abdicação de D. Pedro I), foi relegado ao ostracismo após a criação da Guarda Nacional. Seus integrantes foram alijados da expansão e ascensão social e despojados da atuação política considerado como indisciplina. A classe dominante foi se esquecendo de uma velha lição terapêutica de integrar os dissidentes, tornando-os submissos e sob controle.

Com os conflitos platinos e a Guerra do Paraguai acentuaram-se o espírito corporativista e a solidariedade interna dos seus integrantes, forçando-os a criar valores novos, reivindicatórios e críticos. A questão militar liga-se ao abolicionismo e à república.

Em 15 de novembro de 1889, o marechal Deodoro da Fonseca assumiu o governo, com o título de chefe do governo provisório, e um ministério composto de republicanos históricos e liberais que aderiram à república. O novo governo apressou-se em enviar uma mensagem ao imperador, solicitando que se retirasse do país. D. Pedro II embarcou com a família para Portugal, no dia 17 de novembro.

O período republicano iniciou-se com uma dissensão entre os que aspiravam a uma república democrática representativa e os que preferiam uma ditadura sociocrática, do tipo propugnado pelos positivistas. Rui Barbosa, ministro da Fazenda e vice-chefe do governo, conseguiu elaborar um projeto de constituição provisória de feição democrático. Em 15 de novembro de 1890 instalou-se o Congresso Constituinte Republicano e em 24 de fevereiro de 1891 foi proclamada a primeira constituição da república, que estabeleceu o presidencialismo e o federalismo.

A própria Assembléia elegeu como presidente e vice-presidente da república os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, respectivamente. Os governos do marechal Deodoro, e após sua renúncia, do marechal Floriano Peixoto foram plenos de conflitos com o Legislativo e rebeliões, como as revoltas Federalistas e a da Armada.

O sistema Federativo implantado caracterizava-se por uma tríplice divisão do poder público através da União, Estados (antigas províncias) e Municípios, sendo que somente os dois primeiros exerceriam soberania, caracterizando a chamada política dos Estados ou política dos Governadores, refletindo os efeitos da predominância dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, este último com interesses divergentes dos primeiros.

Com a eleição de Prudente de Moraes, tem início a chamada “política do café com leite”, segundo a qual os presidentes da República seriam escolhidos

dentre os representantes dos estados mais ricos e populosos, São Paulo e Minas Gerais, prática que foi seguida, quase sem interrupções, até 1930.

A economia agrário-exportadora continuou dominante. O café representava a principal riqueza brasileira, e os fazendeiros paulistas constituíam a oligarquia mais poderosa. As classes médias eram pouco expressivas e começava a existir um embrião de proletariado. Por ocasião da primeira guerra mundial (1914 - 1918), ocorreu um surto de industrialização, em função da substituição de importações europeias por produtos fabricados no Brasil.

A partir da década de 1920, o descontentamento dos militares explodiu em uma série de revoltas, destacando-se a marcha da coluna Prestes, entre 1924 e 1927, que percorreu grande parte do Brasil. As oligarquias aliadas do poder central também se mostravam insatisfeitas. Quando ocorreu a crise de 1929, iniciada com o *crash* da bolsa de Nova York, com seus reflexos negativos sobre os preços do café, a desorganização da economia, as divergências político-eleitorais das oligarquias dominantes e as aspirações de mudança de amplos setores da sociedade provocaram a deflagração da revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder.

Sob a chefia de Getúlio Vargas, foi instaurado um governo provisório que durou até 1934. Os primeiros passos foram o combate à corrupção administrativa, um dos pontos mais repetidos na campanha revolucionária, a reforma do ensino e a ampliação das leis trabalhistas.

Em 9 de julho de 1932 irrompeu um movimento armado em São Paulo, logo sufocado. A reconstitucionalização do país pôde assim processar-se sem maiores sobressaltos. Nova lei eleitoral estabeleceu o voto feminino, o voto secreto, a representação proporcional dos partidos, a justiça eleitoral e a representação classista, eleita pelos sindicatos.

Em 15 de novembro de 1933 reuniram-se 250 deputados eleitos pelo povo e cinquenta pelas representações de classe, para elaborar a nova constituição republicana, promulgada somente em julho de 1934. Por voto indireto Getúlio Vargas foi eleito presidente da república.

Em 1935, a Aliança Nacional Libertadora (ANL) promoveu uma revolta militar, denominada “intentona comunista”. Aproveitando-se de uma conjuntura

favorável, Vargas deu um golpe de estado, em 1937, fechando o Congresso e estabelecendo uma ditadura de cunho corporativo-fascista, denominada “Estado Novo”, regida por uma carta outorgada, de caráter autoritário. Vargas governou até 1945, quando foi deposto por novo golpe militar.

Durante seu governo, incentivou-se a industrialização, inclusive com a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional, foi estabelecida uma legislação trabalhista, reorganizou-se o aparelho administrativo do Estado, com a criação de novos ministérios, e cuidou-se da previdência social, entre outros melhoramentos.

As eleições de 1945 apontaram o general Eurico Gaspar Dutra como o novo presidente da República. Em seu governo, o Brasil ganhou uma nova constituição, foi modernizada a estrada de rodagem entre o Rio de Janeiro e São Paulo (rodovia Presidente Dutra) e começou o aproveitamento hidrelétrico da cachoeira de Paulo Afonso.

Nesse período, firmaram-se os três grandes partidos que tiveram importância na vida política brasileira até a deflagração do movimento militar de 1964: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN). O Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi posto na ilegalidade.

Em 1951, Vargas, candidato do PTB, voltou ao poder, eleito pelo voto popular. Em seu segundo governo, destacou-se a criação da Petrobrás, empresa estatal destinada a monopolizar a pesquisa, extração e refino do petróleo.

Em 5 de agosto de 1954 ocorreu no Rio de Janeiro um atentado contra Carlos Lacerda, no qual morreu o major Rubens Vaz, da Aeronáutica, e do qual foi acusado o chefe da guarda pessoal do presidente, Gregório Fortunato, revelando-se em um dos seus episódios mais importantes. Pressionado pelas classes conservadoras, e ameaçado de deposição por seus generais, Vargas suicidou-se em 24 de agosto de 1954.

A eleição de Juscelino Kubitschek de Oliveira, candidato do PSD, inaugurou a era do desenvolvimentismo. Durante seu governo, orientado pelo Plano de Metas, construiu-se a nova capital, Brasília, inaugurada em 21 de abril de 1960; foram abertas numerosas estradas, ligando a capital às diversas regiões do país, entre as quais a Belém-Brasília; implantou-se a indústria automobilística;

e foi impulsionadas a construção das grandes usinas hidrelétricas de Três Marias e Furnas. A sucessão presidencial coube a Jânio Quadros, apoiado pela UDN, que, após sete meses de governo, renunciou.

A subida de João Goulart ao poder contrariou as classes conservadoras e altos chefes militares. No início de seu governo, o Brasil viveu uma curta experiência parlamentarista, solução encontrada para dar posse a Goulart. Foi um período marcado por greves e intensa agitação sindical. O presidente terminou sendo deposto pelos militares, com apoio da classe média, em 1964.

Num período de 21 anos, desde a deposição de Goulart, em 1964, até 1985, sucederam-se no poder cinco governos militares, todos empossados sem eleição popular. Para dar um mínimo de aparência de legalidade, os "candidatos" submetiam-se à aprovação do Congresso, num jogo de resultados prévia e seguramente conhecidos.

No entanto, ao tratar de evitar a ruptura completa com os fundamentos constitucionais da democracia representativa, os militares mantiveram a periodicidade dos mandatos e a exigência de um mínimo de legitimidade, por meio das eleições indiretas para a presidência e vice-presidência da república e, posteriormente, para os governos estaduais e principais prefeituras. Mantiveram as casas legislativas e os calendários eleitorais, embora sujeitos a manipulações e restrições, e o alistamento eleitoral, que entre 1960 e meados da década de 1990 registrou um aumento superior a 500%.

Os governos militares preocuparam-se, sobretudo com a segurança nacional. Editaram vários atos institucionais e complementares, promovendo modificações no funcionamento do Congresso e tomando medidas de caráter econômicas, financeiras e políticas. Os partidos políticos tradicionais foram extintos, e criadas duas novas agremiações políticas, a Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Em 1967, promulgou-se nova constituição, que estabeleceu um poder executivo ainda mais forte. Com o crescimento da agitação estudantil e operária, foi editado o Ato Institucional nº 5, que fechou o Congresso. Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 deu ao país praticamente uma nova carta política.

No campo do desenvolvimento econômico, as atenções dos governantes e dos tecnocratas voltaram-se prioritariamente para o combate à inflação, que atingira níveis alarmantes; para a construção de obras de infra-estrutura, sobretudo nas áreas de transportes, de comunicações e de energia.

O governo Geisel iniciou um processo de abertura democrática desembocando na anistia política, que permitiu a volta ao país de numerosos exilados. Em seguida à anistia, veio o fim do bipartidarismo, e foram criados vários partidos políticos.

No final da década de 1970, o movimento popular e sindical tomou um novo alento, o que levaria, nos primeiros anos da década seguinte, ao movimento das “diretas já”, que, embora não fosse vitorioso, permitiu em 1985 a eleição indireta, pelo Congresso, de Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para a presidência da República.

Com a morte de Tancredo Neves, na véspera da posse, assumiu seu vice-presidente, José Sarney. O governo Sarney teve, como fato econômico mais importante, a implantação do Plano Cruzado, com vistas a combater a inflação pelo congelamento de preços e da troca da moeda.

Empossada a Assembléia Nacional Constituinte, Sarney mobilizou-se para assegurar o sistema presidencialista e garantir o mandato de cinco anos, que os constituintes queriam reduzir para quatro. As manobras de bastidores noticiadas pela imprensa, com trocas de favores por votos, agravada pelo aumento da inflação, que voltou aos patamares do início do governo desgastaram a imagem presidencial.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova constituição, que trouxe um notável avanço no campo dos direitos sociais e trabalhistas, fortaleceu as bases do estado democrático e a ordem constitucional; determinou a eleição direta do presidente, governadores e prefeitos dos municípios com mais de 200.000 habitantes em dois turnos, no caso de nenhum candidato obter maioria absoluta no primeiro; e ampliou os poderes do Congresso.

Nesse clima de insatisfação e de temor de um processo hiper inflacionário, foi realizada a primeira eleição presidencial direta em 29 anos. Apresentaram-se 21 candidatos, entre eles Aureliano Chaves, Leonel Brizola, Paulo Maluf e Ulisses

Guimarães. Mas o segundo turno foi decidido entre os pólos extremos: Luís Inácio Lula da Silva, do PT, e o jovem ex-governador de Alagoas, Fernando Collor de Melo, do Partido de Reconstrução Nacional (PRN). Collor elegeu-se com uma diferença superior a quatro milhões de votos.

Tão logo assumiu o governo, em 15 de março de 1990, Collor baixou o mais drástico pacote econômico da história do país, que bloqueou cerca de dois terços do dinheiro circulante. A inflação, após súbita queda, voltou a subir. A euforia momentânea foi dissipada pelo fracasso dos sucessivos planos econômicos.

Nesse momento começaram as denúncias de corrupção em vários ministérios, que culminaram com as acusações, feitas pelo próprio irmão do presidente, Pedro Collor de Melo, de um gigantesco esquema de corrupção, capitaneado por Paulo César Cavalcanti Farias, tesoureiro da campanha presidencial de Collor.

O processo avolumou-se rapidamente, e logo multidões saíram em passeatas pelas ruas para exigir o impeachment. Em 29 de setembro, ao fim de uma tensa Comissão Parlamentar de Inquérito iniciada em junho, a Câmara dos Deputados autorizou o Senado Federal a processar o presidente por crime de responsabilidade. Em 2 de outubro, Collor foi afastado e o vice-presidente Itamar Franco assumiu interinamente a presidência. Em 29 de dezembro, pouco depois de iniciado seu julgamento pelo Senado, Collor renunciou e Itamar foi confirmado em definitivo no cargo.

O governo do presidente Itamar Franco contou com amplo apoio parlamentar e popular. Seus principais objetivos eram combater a inflação, retomar o crescimento econômico e diminuir a pobreza do povo brasileiro. O sucesso das medidas econômicas permitiu a eleição do criador do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, que venceu o candidato petista Luís Inácio Lula da Silva, por esmagadora maioria.

Em 1997, o governo fez aprovar a emenda constitucional que autorizava a reeleição do Presidente da República, dos governadores e dos prefeitos. O último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foi o mais difícil, devido

ao aumento do desemprego e a uma forte perda de divisas, em decorrência da crise financeira mundial.

Isso obrigou o governo a anunciar um acordo com o FMI que levaria a um duro conjunto de medidas econômicas. Contudo, o presidente conseguiu se reeleger no primeiro turno do pleito presidencial, em 15 de outubro de 1998, derrotando novamente Luís Inácio Lula da Silva.

O segundo governo de Fernando Henrique Cardoso se caracterizou pela ocorrência sucessiva de crises. Às dificuldades financeiras e comerciais externas se somaram graves ocorrências internas, como a mudança do sistema cambial em 1999, que causou forte desvalorização da moeda, disputas entre parlamentares de partidos do governo e a crise da energia. A queda de popularidade do presidente coincidiu com o crescimento do apoio popular à oposição.

O desejo geral de mudança se tornou manifesto nas eleições de 2002, que deram a Luís Inácio Lula da Silva uma votação histórica. O candidato do PT foi eleito por 52,7 milhões de pessoas, representando 61,27% dos votos válidos, enquanto que o candidato do governo José Serra contou com 33,3 milhões representando 38,73%.

Com um discurso mais moderado e a disposição de fazer alianças com outras correntes políticas fora da esquerda, Lula conseguiu afinal vencer a histórica rejeição de grande parte do eleitorado. O PT também saiu fortalecido das urnas e se tornou a maior bancada da Câmara, com 91 deputados.

1.4 – Considerações

À guisa de fornecer um panorama da evolução do Estado brasileiro foi elaborado esse pequeno levantamento de alguns fatos julgados importantes para o desenvolvimento do tema central do presente trabalho.

Note-se que a preocupação central nessa tarefa foi analisar mais detidamente o período colonial e imperial. Isso porque é justamente nesses períodos que vai despontando a sociedade e o estado brasileiros.

Infelizmente muitas das práticas adotadas mantiveram-se vivas e atuantes, revelando quão ainda o Estado sofre influências de classes dominantes econômica e politicamente, acabando por defender tais interesses como se fossem de toda a nação.

A sociedade, em contra partida, tem caminhado a duras penas em direção a uma emancipação política embrionária, mesmo que ainda persista a crença do Estado como ente distante. A educação é um dos caminhos que seguramente conduzirão à conquista da tão sonhada maioria.

Um exemplo dessa evolução foi o impeachment do Presidente Collor, que ocorreu muito mais em razão das mobilizações do que propriamente por vontade dos políticos da época.

Há muito ainda para ser conquistado passando inclusive por modelos mais eficazes de punição para aqueles que não tenham o devido comprometimento com uma postura ética. Pior do que não ter maioria política é a crença que a impunidade gera de que não haverá punição que alcance os poderosos.

2 – INSTRUMENTOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em razão do contrato social, foram concedidas ao ente “Estado” partes das liberdades individuais, visando o interesse de determinada coletividade, isto é, o interesse público.

Para alcançar esse intuito, há necessidade de todo um aparelhamento estatal, sustentado através de recursos financeiros advindos da própria sociedade, via de regra, através do exercício do poder de império de tributação.

Como hodiernamente o Estado é democrático, sendo o seu poder emanado do povo e a ele subordinado, essa atuação fica sujeita a um conjunto de normas jurídicas, contempladas primeiramente na Constituição Federal, e posteriormente, em legislações infraconstitucionais, resoluções, portarias, regimentos.

Nesse arcabouço legal se inserem regras de Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro, entre outros. Interessa-nos tais regras, pois estabelecem parâmetros específicos de controle interno, artigo 74 da Constituição Federal, e externo da Administração Pública, através do sistema de freios e contrapesos, cada Poder exerce controle sobre o outro, em especial o Poder Executivo que é fiscalizado pelos Poderes Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas e Poder Judiciário.

Na seara do Direito Financeiro faremos breve análise dos seguintes instrumentos: Orçamento, Finanças Públicas e Licitação, por terem esses institutos características marcantes e decisivas para um eficaz controle do erário público, influenciando assim no entendimento do tema corrupção.

2.1 – Sistema de Planejamento Integrado

O governo tem como responsabilidade fundamental atender às necessidades da sociedade, promovendo o maior nível possível de bem-estar.

Para atender essa demanda utiliza-se de recursos de planejamento e programação de ações que foram definidos como Sistema de Planejamento Integrado, após estudos realizados pela Organização das Nações Unidas – ONU.

O Sistema de Planejamento Integrado consiste basicamente no diagnóstico da situação atual, e na elaboração de projeções futuras do que deverá ser alcançado como situação ideal. Isso pode ser feito em longo prazo, dez a quinze anos, em médio prazo, de três a cinco anos, e em curto prazo, via de regra um ano.

Planejamento então é uma atividade administrativa por excelência, sendo a escolha dos meios mais adequados para se atingir determinados fins. O elemento fundamental é a racionalidade, a coerência entre os meios e os fins, que devem ser claramente definidos, envolvendo a capacidade de prever situações e suas prováveis soluções, bem como projetar gastos e os recursos necessários às atividades previstas.

A escassez dos recursos gerenciados pelos governos é um dos motivos pelos quais deve ser feita uma priorização de quais necessidades da coletividade devam ser atendidas e isso será feito através da elaboração do Sistema de Planejamento Integrado. No Brasil este processo é chamado de Processo de Planejamento - Orçamento, sendo composto pelos seguintes instrumentos, conforme previsão constitucional, artigo 165 da Constituição Federal:

- Plano Plurianual - PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO: ;
- Lei de Orçamento Anual LOA.

O Plano Plurianual - PPA é um plano de médio prazo, quatro anos nos governos federal, estaduais e municipais, onde serão estabelecidas, de forma regionalizadas, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada, conforme artigo 165 § 1º da Constituição Federal.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual ou sem que lei

autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme o artigo 167 § 1º.

O Plano Plurianual não teve sua regulamentação contemplada na Lei Complementar 101/2000, e assim continua a ser regido pelo artigo 35 § 2º I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO irá nortear a elaboração dos Orçamentos Anuais para o exercício financeiro subsequente, em consonância com o que foi estabelecido no Plano Plurianual, conforme artigo 165 § 2º da Constituição Federal.

A LDO foi regulamentada através do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido ampliada a sua função ao estabelecer a necessidade de prever o equilíbrio entre receita e despesa, além de ser acompanhado do Anexo de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

A Lei de Orçamento Anual - LOA é a programação das ações visando alcançar os objetivos determinados no Plano Plurianual, obedecendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme artigo 165 § 5º da CF. A LOA foi também regulamentada pela LC 101/2000, artigo 5º, incisos I a III.

A LOA será composta do orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das empresas públicas. O orçamento da seguridade social se refere ao conjunto de ações destinadas a assegurar a saúde, a previdência e a assistência social, conforme artigo 194 da Constituição Federal.

O processo orçamentário se desenvolve através das seguintes fases :

- elaboração;
- estudo e aprovação;
- execução e
- avaliação.

A elaboração é a fase da proposta orçamentária realizada pelo Poder Executivo, conforme especificado nos artigos 26 e 27 da Lei 4.320/64. Compõe-se de Mensagem, Projeto de Lei de Orçamento, Tabelas Explicativas e especificações dos programas especiais de trabalho.

A proposta orçamentária será enviada pelo Poder Executivo dentro dos prazos estabelecidos pelas Constituições e Leis Orgânicas Municipais, para apreciação do Poder Legislativo, que só poderá fazer as alterações previstas no artigo 166 § 3º da Constituição Federal.

Após a aprovação e sanção da Lei de Orçamento, o Poder Executivo disponibilizará as dotações relativas a cada órgão, através de cotas de despesa para as unidades Orçamentárias, que por sua vez farão a distribuição através de Tabelas para as unidades administrativas encarregadas da execução dos programas - empenhos das despesas, registros das receitas, previsão e pagamentos das despesas, é a chamada execução orçamentária. A LC 101/2000 dispõe a esse respeito em especial nos seus artigos 8º a 10º.

A Avaliação, a ser realizada pelo Poder Executivo, deve ser feita de maneira concomitante com a execução, com a emissão de tabelas, informes, cálculos de indicadores para servir de amparo para o processo de tomada de decisão, devendo estar disponíveis sempre que for preciso e retratar com fidedignidade a realidade dos fatos.

2.2 – Disciplina legal das Finanças Públicas

A competência para legislar sobre Direito Financeiro é estabelecida no artigo 24, inciso I da Constituição Federal e atribuída concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios.

No Capítulo II – Das finanças públicas, do Título VI – Da Tributação e do Orçamento, são estabelecidas normas de caráter geral – artigos 163 e 164, e normas específicas sobre os orçamentos – artigos 165 a 169.

A regulamentação infraconstitucional está, principalmente, a cargo da Lei 4.320/64, apesar de Lei ordinária na sua origem hoje se apresenta com status de lei complementar haja vista não ter sido ainda atendida a disposição contida no artigo 165, § 9º, inciso II da Constituição Federal, e da Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF, que regulamentou o artigo 163, I.

A lei 4.320/1964 estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Já a Lei Complementar 101/2000 estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A Constituição de 1988 inovou quanto à matéria orçamentária, estabelecendo a autonomia orçamentária do Poder Judiciário (artigo 99, § 1º), do Ministério Público (artigo 127, § 3º).

Com a edição da Lei Complementar 101/2000, a Lei 4.320/1964 passou a ter caráter supletivo, sendo aplicável nas matérias não regulamentadas pela primeira, tais como:

- as especificidades da despesa pública, como exemplo, o fato de que nenhuma poderá ser realizada sem prévio empenho, sua liquidação, pagamento e as que podem se realizar pelo regime de adiantamento (artigos 58 a 70);

- as disposições relativas ao exercício financeiro que coincidirá com o ano civil, (artigos 34 a 39);

- as definições, dos artigos 9º a 21, de receitas correntes, receitas de capital, despesas correntes, despesas de capital, transferências de capital e correntes, subvenções, despesas de custeio, todas necessárias para o levantamento do Balanço Orçamentário, bem como para a aplicação das limitações impostas pela Lei Complementar 101/2000;

O objetivo principal da LC 101/2000 foi o de estabelecer limites de gastos públicos adequando-os em função da receita, objetivando alcançar a responsabilidade na gestão fiscal, almejando o equilíbrio das contas públicas. A LRF 101/2000 possui como fundamentos o planejamento, a transparência, o controle e a sanção.

O planejamento está calcado no Sistema Integrado de Planejamento representado pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, já abordado no item anterior. Como inovações introduziu várias limitações de gastos e o acompanhamento da execução orçamentária sempre objetivando o equilíbrio fiscal.

Nesse prisma, estabeleceu restrições às renúncias de receitas por parte do órgão público (artigo 14), limitou os gastos com despesas de pessoal nos três níveis de governo (artigos 19 e 20), disciplinou a geração de despesa, inclusive às de caráter continuado (artigos 15 a 17), restringiu os gastos realizados nos finais de mandatos eletivos (artigos 21 e 42). Outro ponto bastante forte da LRF é o capítulo dedicado ao endividamento dos órgãos públicos (artigos 29 a 42).

A transparência se firma na ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, das prestações de contas, do acompanhamento da execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal, incentivando a participação popular. Um exemplo no âmbito federal seria o *site* www.contaspublicas.gov.br disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União.

Segundo Helio Saul Mileski (2003, p. 102), a transparência como princípio norteador da atuação governamental se fundamenta no conceito de *accountability* dos países anglo-saxônicos, tais como a Nova Zelândia (Lei de Responsabilidade Fiscal de 1994 é um marco legislativo), Austrália (Carta de Honestidade Orçamentária).

Assim, a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e as funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas (MILESKI, 2003, p. 103).

No entanto, não basta disponibilizar os dados relativos à execução orçamentária e o acompanhamento da gestão fiscal, se faz necessário que atores sociais, como Organizações Não Governamentais entre outras, entendam essas informações e a sistemática do Planejamento público, para que a transparência atinja a sua finalidade, qual seja, a de permitir o seu controle social.

Quanto ao controle, a LRF consagrou o sistema previsto constitucionalmente qual seja aquele realizado pelo Poder Legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas e pelos órgãos de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, artigo 59.

A LRF estabeleceu sanções para o descumprimento de seus preceitos, caso assim não fosse, poderia cair na vala comum de legislações que não são cumpridas. Dessa forma dispôs em seu artigo 73:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-lei 2.848, de 74 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-lei 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

MILESKI (2003, p. 114/115) entende que as penalidades previstas na LRF são de duas naturezas: uma administrativa e outra criminal. As de natureza administrativa são de dois tipos : a suspensão de transferências voluntárias (artigo 25 c.c. 23, § 3º), e a multa por infração às leis de finanças públicas, estabelecidas pela alteração introduzida pela Lei de Sanções Fiscais – Lei 10.028, de 10 de outubro de 2.000.

Já as penalidades de natureza criminal também foram sensivelmente modificadas pela própria Lei 10.028/2000, sendo incluídos como ilícito penal condutas antes tidas como mera falha ou infração administrativa.

A LRF alterou significativamente o trato das finanças públicas como se pode ver nessa breve abordagem, com o fito sempre atual de atingir o equilíbrio das contas públicas, permitindo alcançar a máxima eficiência da alocação de recursos, punindo as condutas contrárias a gestão fiscal responsável.

2.3 – Licitações

As figuras das licitações, com diferenciações no decorrer do tempo, existem na Administração Pública Brasileira desde 1862, segundo PEREIRA JÚNIOR (1997:1) “introduzida no positivismo normativo da Administração central pelo Decreto n.º 2.926, de 14.05.1862”, sendo que veio sofrendo alterações, recebendo abrangência nacional por via do Decreto-Lei n.º 200/67, complementado pela Lei n.º 5.456 de 20/06/68 que o estendeu a Estados e

Municípios, substituídos pelo Decreto-Lei 2.300/86, revogado pela atual lei de licitações.

Atualmente a Lei 8.666/93, com algumas alterações posteriores¹, instituiu normas para Licitações e contratos da Administração Pública favorecendo e regulamentando o acesso dos interessados em contratar com a mesma, além de propiciar maior controle sobre os gastos realizados, através da publicidade e transparência dos procedimentos.

Trata-se de uma lei bastante complexa, extensa, tendo como característica marcante o detalhamento dos procedimentos, deixando pouca ou nenhuma margem para que os Estados e Municípios elaborassem adaptações de procedimentos à suas situações específicas. Em razão disso, todas os níveis de Governo utilizam o citado diploma.

O procedimento licitatório deverá atender a todos os princípios norteadores da Administração Pública, previstos no artigo 37 “caput”, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, se subordina a outros tais como o do julgamento objetivo, o da vinculação ao instrumento convocatório, da adjudicação compulsória e o da ampla defesa.

Prevê a igualdade de tratamento dos eventuais concorrentes, atendendo assim, ao princípio constitucional da isonomia. Entretanto, isso não impede a possibilidade de “adoção de normas flexíveis e compatíveis com as peculiaridades de funcionamento e objetivos de cada entidade”, (PEREIRA JÚNIOR, 1997:01) através da fixação clara contida no instrumento convocatório denominado de “Edital”, verdadeira lei interna da licitação.

Além de possibilitar que qualquer interessado possa contratar com o Poder Público, a licitação objetiva selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, consagrando o princípio da economicidade em seu artigo 3º.

O instrumento da Licitação existe com a finalidade precípua de coibir favorecimentos dentro da Administração Pública e selecionar a proposta mais conveniente no sentido de ser aquela que atenda melhor ao seu objeto.

¹ A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 teve as seguintes alterações: Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994; Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995; Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998 (alterada pela Lei 10.438/2002); Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999.

Na maioria das vezes ocorre que tal instrumento tem se traduzido em empecilho para os agentes públicos que necessitam aplicá-lo. Tal fato decorre de que a regulamentação da Licitação é complexa e pormenorizada, sendo que a minoria dos agentes públicos dispõe dos conhecimentos técnicos necessários para sua correta utilização.

Em um estudo comparativo sobre Compras Governamentais, realizado no âmbito do Convênio CEPAL/ IPEA ², os autores MOREIRA e MORAIS criticam a utilização do princípio estrito da economicidade em detrimento do uso do poder de compra estatal como instrumento de desenvolvimento como é feito em outros países, como Estados Unidos e na União Européia, onde há incentivos para a produção doméstica. Assim:

(...), os princípios estritos da economicidade se sobrepõem ao uso do poder de compra como instrumento de desenvolvimento. A não ser na aquisição de bens e serviços de informática, nos demais casos a preferência ao produto nacional somente é exercida como critério de desempate nas ofertas. A Lei 8.666/93 não prevê qualquer tratamento favorecido à produção de bens e serviços por microempresas e empresas de pequeno porte (MOREIRA, 2002, p. 123).

A razão de ser dessa crítica é que as compras do governo federal representaram, em 2.001, um volume de negócios da ordem de R\$ 14,2 bilhões, valores bastante expressivos, que serviriam para alavancar o desenvolvimento interno de determinados segmentos econômicos, tais como o de pequenas empresas e de médio porte, caso a lei fosse alterada privilegiando a produção doméstica.

Entendemos que possíveis alterações na Lei Federal de Licitações poderiam ser no sentido de atribuir margem de preferência para produtos nacionais ou regionais, facilitando o tão sonhado e almejado crescimento econômico.

Prova dessas dificuldades se reflete no fato de que 48,8% do montante das compras e serviços realizados em 2001 na Administração federal, incluídas as

² CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – Escritório no Brasil.
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

autarquias e fundações públicas, foram por meio de inexigibilidade, dispensa ou suprimimento de fundos. Ou seja, não foram realizadas de forma competitiva.

Para o período de 1999, a porcentagem de compras sem licitação alcançou a marca de 54,5%, o representante do MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento assim se manifestou:

esta situação pode ser entendida, em parte, como evidência da tendência à fuga dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se das exceções prevista na legislação (MOREIRA, 2002, p. 126).

Atualmente, há instrumentos capazes de alcançar maior agilidade na tramitação do processo licitatório, promovendo rapidez no atendimento das necessidades do Órgão encarregado da Licitação.

Exemplo disso é o uso da tecnologia de informação e da Internet através de portais de compras e da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) disponibilizada pelos serviços informatizados do SIAFI – Sistema de Administração Financeira implantado no Governo Federal e SIAFEM – Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios, já implantados em alguns estados, como Estado de São Paulo.

Além disso, há portais na Internet que permitem a fornecedores interessados acesso às licitações em andamento, tais como o www.comprasnet.gov.br e www.governoeletronico.gov.br (Governo federal).

Os Estados e o Distrito Federal também possuem portais eletrônicos variando o grau de desenvolvimento entre eles, mas demonstrando a tendência moderna da desburocratização eletrônica, denominada *e-government*.

A Licitação é uma forma democrática de selecionar particulares para prestarem serviços para a administração, numa área historicamente vulnerável. Frise-se que a finalidade do instituto é extremamente válida para coibir abusos por parte dos agentes públicos, evitando os favorecimentos tão característicos no exercício do poder.

No entanto, há válvulas que prevê a inexigibilidade e a licitação dispensável que são expedientes usados amiúde em todas os níveis de

governo, dificultando um controle mais eficaz sobre as aquisições e contratações públicas, e assim, o que era pra ser exceção tem se tornado uma prática costumeira, como demonstrado acima.

Com o uso da tecnologia da informação para a realização de compras governamentais, os governos devem se preocupar com a preservação da segurança das transações virtuais, adaptando a legislação de licitações a essa nova realidade.

No mais, a legislação deveria ser simplificada, pois o excesso de burocracia tem o efeito perverso de fomentar a corrupção. A tendência mundial é a introdução do gerenciamento integral do processo de compras – *supply chain management* (FERNANDES, 2002, p. 5), o que possibilita a agregação das compras de vários setores ou de órgãos, mudando a visão da compra como um processo único, passando a aplicar uma política unificada de compras governamentais.

3 – CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública está sujeita a controles internos e externos. Segundo BANDEIRA DE MELLO, controle interno “é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo”, já o controle externo seria aquele “efetuado por órgãos alheios à Administração” (2000, p. 204).

3.1 – Controle Interno

O controle interno está contemplado no artigo 74 da Constituição Federal, indicando a necessidade de ser mantido um sistema integrado de controle interno pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. E assim se faz necessário porque abrangerá aspectos administrativos, orçamentários, patrimoniais e financeiros a serem consolidados posteriormente, afetos ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Como afirma Osmar Scarparo Martins, citado por MILESKI (2003, p. 159/160), quando a norma constitucional determina que o controle interno seja exercido de forma integrada e como um sistema, o legislador constituinte de 1988, exigia que houvesse tratamento sistematizado no exercício do referido controle interno, aperfeiçoando-o.

Portanto, ao destinar para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a atribuição de manterem de forma integrada, sistema de controle interno, o legislador constitucional aprimorou a forma de ser exercida esta espécie de controle. Reafirmou a exigência de ser instituído um controle em grau de sistema e confiou o ser exercício a cada um dos Poderes do Estado. Por tratar-se de sistema, até porque esta é uma determinação constitucional, o controle interno tem de ser executados de forma integrada, com interação sistêmica, para que não seja prejudicada a própria estrutura de execução do sistema de controle interno. Tratando-se de sistema, a parte depende do todo e o todo depende da parte, pois cada unidade sistêmica deve atuar com regularidade para não causar prejuízos à outra ou, via de consequência, ao todo.

Por essa razão, cada Poder deverá ter em sua estrutura funcional, órgãos responsáveis pela realização desse controle Interno. O Sistema de controle interno deve possuir, para perfeito funcionamento, um órgão central, os órgãos setoriais e a Comissão de Coordenação de Controle Interno.

No Poder Executivo Federal, há a Secretaria Federal de Controle, subordinada ao Ministério da Fazenda, encarregada da realização de um controle interno uno. No Estado de São Paulo, há a Coordenação de Controle Interno, subordinada a Secretaria da Fazenda. Note-se no entanto, que esse controle é desconcentrado, exercido em todas as Secretarias e Ministérios, que possuam em sua estrutura hierárquica, órgãos setoriais, geralmente denominados Unidades de Despesas, subordinados às próprias Coordenações, incumbidos em última análise da execução financeira, patrimonial, orçamentária.

No Poder Legislativo Federal, foram criados órgãos de controle interno para a Câmara dos Deputados e outro para o Senado Federal, não alcançando a preconizada integração. Caberia, segundo MILESKI (2003, p.165), a implantação de um Sistema de Controle Interno para o Congresso Nacional, como órgão central a quem caberia a coordenação, integração e supervisão, com órgãos setoriais para cada uma de suas casas, podendo haver a divisão em unidades setoriais de forma a alcançar uma estrutura sistêmica.

O mesmo ocorre no Poder Judiciário, onde foram criados órgãos de forma semelhante ao Poder Legislativo Federal. Os Tribunais Superiores possuem, cada um, estrutura própria de controle interno. No Supremo Tribunal Federal, foi criado a Secretaria de Controle Interno, órgão ligado à Presidência. Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça possui a sua Secretaria de Controle Interno. Isso demonstra que também não foi adotada uma estrutura sistêmica para o exercício do controle interno.

Essa breve análise demonstra quão longe o controle interno está de uma situação ideal. Quanto mais integrado e sistematizado, maiores serão as dificuldades criadas para as práticas prejudiciais à boa administração, além de propiciar um adequado processo de tomada de decisões a fim de atender ao interesse público.

3.2 – Controle Externo

Quanto ao controle externo será composto:

- pelo controle parlamentar direto;
- controle realizado pelo Tribunal de Contas, em função auxiliar do Poder Legislativo consoante disposição expressa do artigo 71 da Constituição Federal, e
- pelo controle jurisdicional.

3.2.1 – Controle Parlamentar Direto

O controle parlamentar direto é exercido pelo Congresso Nacional conforme disposição expressa do artigo 49, inciso X, da Constituição Federal, competindo-lhe “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta”.

Além disso, terá ainda competência para sustar os atos e contratos do Executivo, sejam aqueles decorrentes do exercício exorbitante do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (artigo 49, inciso V, CF), sejam aqueles contratos carecedores de legalidade, a pedido do Tribunal de Contas (artigo 71, § 1º, CF).

Há possibilidade de convocação de Ministros e de qualquer autoridade ou pessoa para depor e requerimento de informações, recebimento de petições, queixas e representações dos administrados tanto pela Câmara, como pelo Senado, como também pelas Comissões, nos assuntos afetos ao seu interesse, consoante previsão do artigo 50 e 58, § 2º, incisos IV e V, da CF.

Além disso, o Senado ou a Câmara, em conjunto ou isoladamente poderão criar as Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes investigativos próprios de autoridades judiciais, podendo encaminhar suas conclusões para o Ministério Público promover a responsabilização civil e criminal, conforme o caso, dos infratores, nos termos do artigo 58, § 3º, da CF.

Note-se que o controle parlamentar direto é bastante abrangente.

3.2.2 – Controle realizado pelo Tribunal de Contas

Existem três modelos básicos de atuação para as instituições externas de controle das contas. A adoção de um dos modelos tem implicações na execução de tarefas. As instituições mesclam essas atuações.

Um tipo se ligam funcionalmente ao Poder Executivo, tendo um papel preponderantemente informativo técnico, dependendo da vontade dos envolvidos em adotar suas indicações, carecendo de poder decisório. Em alguns casos de irregularidades graves, estão obrigados a comunicar aos órgãos independentes de controle ou ao Ministério Público;

Outras se ligam ao Poder Legislativo, exercendo típica função de assessoramento no controle exercido por este poder. Por esse motivo, via de regra, a sua atuação está condicionada à iniciativa de uma das casas legislativas ou de suas comissões. Sua autonomia é bastante restrita e se prende basicamente à adequação técnica dos procedimentos. O resultado de suas investigações serve de orientação para o legislador na elaboração de novas leis ou na responsabilidade de agentes públicos e privados. Como exemplo, há as instituições do parlamentarismo inglês e o *General Accounting Office*, dos Estados Unidos (SPECK, 2002, p. 230).

E há aquelas que atuam de forma autônoma, possuindo grande independência e acompanhando todo os estágios de controle, elegendo as áreas a serem fiscalizadas, exercendo um controle técnico e ao final emitindo parecer com valor jurídico, podendo conter conteúdo de atestado de idoneidade ou de responsabilização por irregularidades ou ilegalidades. As instituições de tradição francesa são as que mais se aproximam desse modelo.

Segundo SPECK (2002, p. 230):

A Corte de Contas da França, introduzida na época napoleônica, tem igualmente o papel de apoiar o governo e o Parlamento na fiscalização dos recursos públicos, porém tem a função central de julgar em última instância os administradores responsáveis por irregularidades. Nessa função, o Tribunal de Contas faz parte do Judiciário, organizando suas decisões segundo o processo judicial.

Apesar dos esforços de vários políticos na época do Império, cite-se por exemplo, Senadores Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, em 26 de junho de 1826, Ministro da Fazenda Manoel Alves Branco, em 1845; Pimenta Bueno, em 1857; José de Alencar, defendeu a idéia em discurso na Câmara dos Deputados, em 2 de agosto de 1861; Gaspar Silveira Martins, como Ministro da Fazenda, em relatório apresentado ao Poder Legislativo, em 1878; Visconde de Ouro Preto, Ministro da Fazenda, no relatório de 1879; bem como o último Ministro da Fazenda do Império, João Alfredo, no relatório ao Parlamento de 1889, não houve êxito na criação do Tribunal de Contas.

Com a proclamação da República foram incentivadas as idéias democráticas de governo com maior participação popular, aliás, o próprio nome “res publica”, coisa pública, já denota o traço característico desse tipo de governo, a existência de instrumentos jurídicos adequados para o controle do exercício do poder, incluindo o controle financeiro. Foi a Constituição de 1891 que institucionalizou o Tribunal de Contas, estatuidando em seu artigo 89:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença (MILESKI, 2003, p. 193).

O Decreto 1.166, de 17/12/1892 regulamentou o texto constitucional, estabelecendo também a competência privativa do Tribunal de Contas de julgar as contas dos responsáveis por dinheiro e valores públicos. Apesar de ser alvo de críticas, o teor do regulamento foi mantido sendo elevado á categoria de Lei Orgânica, Decreto Legislativo 392, de 08.10.1896.

A partir de então, o Tribunal de Contas se firmou no panorama nacional como instituição imprescindível no controle das atividades financeiras do Estado, com algumas variações constitucionais.

A Constituição de 1934, em seus artigos 99 e 100, “constitucionalizou a competência jurisdicional de julgamento” (MILESKI, 2003, p. 194). A de 1937, acrescentou-lhe a competência para apreciar a legalidade dos contratos da Administração Pública, artigo 114.

Com o retorno ao regime democrático ocorreu a promulgação de uma nova Constituição, a de 1946, que em seu artigo 77, estabeleceu as competências do Tribunal de Contas, acrescentando o controle prévio ou posterior de todo ato administrativo que importasse em obrigação de pagamento, sendo que a recusa impediria a sua realização.

A Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional 1/69, apesar de ter sido responsável pelo estabelecimento da dualidade do controle, externo e interno da Administração Pública, trouxe significativas diminuições nas atribuições e autonomia do Tribunal de Contas, extinguindo o controle prévio e autorizando o Presidente da República a realizar ato sustado. O artigo 71 estabelecia que o controle externo seria exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pela corte de contas (§ 1º), e o controle interno ficaria a cargo do Poder Executivo (*caput*).

Finalmente, a Constituição de 1988 estabeleceu que o Tribunal de Contas é órgão autônomo e independente, manteve a dualidade de controles, aumentou a sua competência a todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, expandiu a sua atuação abarcando as fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, (artigo 71, CF).

SPECK (2002, p. 231) afirma que “os Tribunais de Contas brasileiros se orientaram fortemente pela tradição francesa: são instituições que visam principalmente à produção de veredicto sobre a correta aplicação dos recursos públicos”.

MILESKI (2003, p. 196) se filia à posição de que o Tribunal de Contas brasileiro adotou, a partir da Constituição de 1988, um modelo mesclado entre o italiano e o francês, reconhecendo e respeitando o fato de que outros autores argumentam que o modelo se aproxima mais ao da Corte de Contas francesa.

A fiscalização exercida pela Corte de Contas francesa é a posteriori, com atribuições administrativas e jurisdicionais. As administrativas ocorrem sobre os ordenadores. As jurisdicionais sobre os contadores, que são os pagadores. Por esse fator de fiscalização resulta um princípio de contabilidade pública: a autoridade que ordena a execução da despesa não pode ser a mesma que efetua o pagamento.(MILESKI, 2003, p. 180/181)

(...), o Tribunal de Contas italiano exerce funções de controle sobre os atos do Poder Executivo, assim como pratica atos jurisdicionais em matéria contábil e de pensões, com atribuições consultivas e administrativas internas, procedendo a um controle de caráter preventivo

e sucessivo. O preventivo verifica a regularidade dos atos praticados no decorrer da execução orçamentária, enquanto o sucessivo ou a *posteriori* é efetuado sobre as contas do exercício financeiro encerrado (MILESKI, 2003, p. 183).

A Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 71, as atribuições e funções do Tribunal de Contas da União.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Com relação aos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal a Constituição estendeu o mesmo modelo adotado no âmbito federal em razão do princípio da simetria constitucional, face à disposição do artigo 75.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Com relação à proibição contida no artigo 31, § 4º, da Constituição Federal, tem-se a falsa impressão de incompatibilidade com a disposição do artigo 75 transcrito acima. Note-se que a parte final determina ser o mesmo aplicável aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, haja vista que foram mantidos os Tribunais de Contas que já existiam por ocasião da promulgação da nova carta (art. 31, § 1º, CF), a saber, o dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Mas, a proibição só atinge a possibilidade de criação desses órgãos pelos Municípios, não alcançando os Estados que desejem criar Tribunais ou Conselhos Estaduais para realização dessa atividade, conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal:

RDA 185/127-138. O STF, em julgamento da ADIn 154, proposta pelo Procurador-Geral da República contra os §§ 1º e 2º dos arts. 358, 359 e 360 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 05.10.1989, por acórdão do Tribunal Pleno de 18.04.1990, rel. Min. Octavio Gallotti, decidiu: 'A vedação contida no § 4º do art. 31 da CF só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelo municípios, inseridos na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais. Constitucionalidade dos parágrafos do art. 358 da Carta Fluminense de 1989' (MILESKI, 2003, p. 200/201).

Por essa razão, os Estados do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Goiás e Pará possuem Tribunais de Contas para a fiscalização de todos os Municípios. Nos demais estados da federação, quem realiza essa fiscalização são os Tribunais de Contas dos Estados.

O Tribunal de Contas, aparece na estrutura organizacional do Poder Legislativo, mas não tem com ele qualquer vínculo de subordinação. Por ter recebido competências constitucionais específicas e indelegáveis, tem o mister de fiscalizar todos os Poderes, incluído o próprio Legislativo, como instituição autônoma e independente.

No intuito, de assegurar absoluta independência na sua forma de atuação, é que foram asseguradas a seus membros as mesmas garantias e prerrogativas da magistratura (art. 73, § 3º, CF).

Quanto à natureza das funções exercidas pelo Tribunal de Contas existem grandes controvérsias entre os doutrinadores. Entre os que defendem a posição de que o órgão exerce, além de funções administrativas, função jurisdicional está Pontes de Miranda, lembrado por MILESKI (2003, p. 207), que em análise à Constituição de 1967, asseverava que “ele julga da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis, bem como das autarquias”.

Outros sustentam que por disposição constitucional há força julgante nas decisões do Tribunal, como por exemplo, Seabra Fagundes, Carlos Casimiro Costa e mais modernamente Frederico Pardini, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes também referidos por MILESKI (2003, p. 207).

No entanto, a maioria da doutrina defende serem as funções do Tribunal de Contas de natureza administrativa, sob o forte argumento que no Brasil vigora o sistema de jurisdição uma, cabendo o monopólio ao Poder Judiciário, por expressa disposição constitucional, artigo 5º, XXXV, da CF.

Por essa razão, mesmo quando o referido órgão julga as contas dos responsáveis, sua decisão não goza do caráter de definitividade da coisa julgada, podendo ser revistas pelo Poder Judiciário.

Posição mais consentânea com as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas nos dá conta que ele também não exerce função tipicamente administrativa, se revestindo de jurisdição administrativa, justificando a expressão “judicialiforme” utilizada por Pontes de Miranda. Porquanto, suas decisões estejam sujeitas à apreciação judicial, geram também aos administradores jurisdicionados, a obrigatoriedade de seu cumprimento, face à disposição do artigo 71, § 3º, da CF, e se assim não fosse, perderia a razão de ser do controle por ele exercido.

Por tudo isso, conclui-se que o Tribunal de Contas é instituição necessária ao controle efetivo do Poder, incumbido de verificar se estão sendo observados a legalidade, legitimidade, economicidade na gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

3.2.3 – Controle Jurisdicional

O artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal, prevê expressamente que não se pode excluir da apreciação do Judiciário, lesão ou ameaça a direito. O Poder Público, subordina-se à legalidade, estando sujeito ao mandamento constitucional quando, de suas ações, venha a prejudicar o direito de seus administrados.

O ordenamento jurídico, através da Constituição Federal e de legislações infraconstitucionais disponibilizam vários instrumentos específicos pelos quais o controle jurisdicional dos atos administrativos podem ser efetivados, a saber:

- *habeas data* (art. 5º, LXXII, CF e Lei 9.507/97): a legitimidade ativa é do titular dos dados, podendo ser brasileiro ou estrangeiro, admitido também aos herdeiros e cônjuge supérstite;

- mandado de segurança individual (art. 5º, LXIX, e art. 8º, III, da CF, e Leis 1533/51 e 4.348/64): via de regra, a legitimidade ativa é do próprio titular do direito lesado ou ameaçado, seja ele pessoa física ou jurídica. No entanto, admite-se que entidades associativas, autorizadas expressamente, ou sindicatos

impetrem mandado de segurança individual para defender direito específico de filiado;

- mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF e Leis 1.533/51 e 4.348/64): a legitimidade ativa será de partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical ou entidade de classe em defesa dos direitos dos seus membros, associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa de direitos de seus associados;

- mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF): terá legitimidade o titular de um direito instituído e definido em norma constitucional, cujo exercício esteja impedido pela falta de norma regulamentadora;

- a ação popular (art. 5º, LXXIII, CF e Lei 4.717/65): a legitimação ativa é de qualquer cidadão, pessoa física de nacionalidade brasileira, no gozo de seus direitos políticos, ou seja, que possa votar e ser votado;

- a ação civil pública (art. 129, III, CF e Lei 7.347/85), cuja legitimação ativa é do Ministério Público, em sentido amplo, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, órgãos despersonalizados da Administração e de associações constituídas há pelo menos um ano e que tenham como missão institucional finalidade visada pela ação. No caso do Ministério Público ajuizar a ação, o poder público e as associações poderão habilitar-se como litisconsortes;

Além desses instrumentos específicos, podem ser utilizadas outras medidas judiciais do Direito Privado para corrigir condutas administrativas. BANDEIRA DE MELLO (2000, p. 214) cita como exemplos “as de defesa ou reintegração de posse ou as ações ordinárias de indenização e as cautelares em geral”.

Note-se que o controle judicial não fica só adstrito à lesão ou ameaça de lesão a direito próprio do administrado, mas muito mais do que isso, permite que aí se enquadre também a lesão ou ameaça de lesão a direito coletivo, como por exemplo, a aplicação de verbas públicas ou o atendimento dos princípios norteadores da Administração Pública, os quais se configuram em típicos direitos difusos, que devem ser defendidos.

Saliente-se que a defesa da cidadania goza de gratuidade conforme disposição expressa do artigo 5º, inciso LXXVII, Constituição Federal, regulamentado pela Lei 9.265/96, em especial, seu artigo 1º, incisos III, IV, e V.

4 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para GUIMARÃES (1999, p. 450), “princípio é o preceito, regra, causa primária, proposição, começo, origem”. Todo ordenamento jurídico é informado por princípios, aos quais se constituem em seu verdadeiro substrato. Nesse diapasão, alguns desses princípios são comuns a todo e qualquer ramo do direito, chamados princípios gerais do direito, reconhecidos pelos artigos 5º, § 2º, da Constituição Federal e 4º, do Decreto-Lei nº 4.657/42 Lei de Introdução ao Código Civil – LICC, outros a determinado ramo, e outros ainda a um instituto especificamente.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002. p. 66) nos traz o conceito de José Cretella Júnior: "Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência". Continua ainda a lição do mestre, afirmando que os princípios podem ser classificados em:

- onivalentes ou universais, aqueles que se aplicam a todos os ramos do conhecimento;
- plurivalentes ou regionais, aqueles aplicáveis a um determinado grupo de ciências, como por exemplo o princípio das ciências naturais e jurídicas de não causar prejuízo a outrem;
- monovalentes, aqueles relativos a uma determinada ciência, existindo tantos princípios quantas sejam os ramos do saber humano, como por exemplo os princípios gerais do direito;
- setoriais, são os princípios que informam um determinado ramo da ciência, como por exemplo os princípios da moralidade que informa o Direito Administrativo.

Analisando os princípios específicos que informam o Direito Administrativo e por isso servem de orientação à atuação da Administração Pública vê-se que se trata de rol bastante amplo, mas alguns estão expressamente previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e por isso são chamados de princípios administrativos

constitucionais explícitos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

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 (...) (grifo nosso)

Outros princípios informadores do Direito Administrativo, não menos importantes, são decorrentes de interpretação jurisprudencial e doutrinária, além de estarem no mais das vezes contemplados em legislação infraconstitucional, como é o caso da Lei nº 9.784/99 – Lei do Processo Administrativo Federal, que prevê, artigo 2º³, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Note-se que a norma citada repetiu vários princípios jurídicos gerais como o do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica.

Após análise dos já citados princípios constitucionais expressos, faremos uma breve abordagem acerca de três outros princípios que entendemos implícitos na constituição e não menos importante: princípio da razoabilidade e proporcionalidade, princípio da motivação e princípio da supremacia de interesse público.

4.1 – Princípio da legalidade

O princípio da legalidade subordina todos os atos da administração pública que deverá obedecer à lei e às exigências do bem comum, isso significa dizer que a atividade deverá obedecer não somente a Lei, mas também ao Direito.

O particular tem uma margem de conduta possível, podendo fazer o que a lei determina e tudo o mais que a lei não proíba, já ao administrador público se impõe um **dever** de fazer aquilo que a lei determina e da forma como estiver prevista. Dessa forma, a liberdade do administrador é muito mais restrita.

³ Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Mesmo quando a atuação desse administrador estiver sob a esfera do poder discricionário, sua liberdade não será ampla pois deve ter como finalidade o bem comum, verdadeiro baluarte de toda a atividade estatal, e por isso se justifica a necessidade de motivação e fundamentação.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 71) assevera que o princípio da legalidade tem importância capital por ser ele princípio específico do Estado de Direito. Assim o referido princípio fundamenta a existência do regime jurídico-administrativo.

Além de ser da própria estrutura do Estado de Direito e de todo o nosso sistema constitucional, está radicado nos artigos 5º, inciso II, 37, caput, e 84, inciso IV da Constituição Federal.

Segundo o mesmo autor, o princípio da legalidade atende às necessidades de estabelecer os limites da atuação da Administração Pública, diminuindo a margem de manobra que o acentuado perfil autocrático e despótico imprimiram no Estado Brasileiro, principalmente ao Poder Executivo.

Diante disso, se filia a tese de que são incompatíveis com o Direito brasileiro as existências de regulamentos independentes, autônomos ou autorizados, como ocorre em outros países, como França, Alemanha e Itália, entre outros. No nosso ordenamento só caberia o regulamento e decreto que sirvam à fiel execução de lei preexistente. Segundo ele, as únicas exceções cabíveis ao citado princípio seriam os casos de “Medidas Provisórias”, decretação do estado de defesa e do estado de sítio.

No caso de Medidas Provisórias, por serem de competência do Poder Executivo, é que foram consideradas como exceção à legalidade, devem ser respeitadas as discussões da doutrina a respeito das mesmas, haja vista que a própria Constituição lhe atribui “força de lei”.

4.2 – Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, para MEIRELLES, nada mais é do que o clássico princípio

da finalidade, que impõe ao administrador a prática do ato de forma a alcançar o seu fim legal (2002. p. 90).

Frisa ainda que o citado princípio dever ser interpretado de forma a coibir a obtenção de vantagens pessoais ou de terceiros com a prática do ato, vedando também a projeção pessoal de agentes ou autoridades.

DI PIETRO (2002, p. 71), entende que esse princípio poderia ter duas interpretações. A primeira coincidente com a observação da finalidade pública. “Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

Já a segunda acepção refere-se ao reconhecimento que o ato é do órgão ou entidade administrativa, sendo o sujeito apenas o instrumento para a prática do ato pela designação de competência. Por esse motivo, há a vedação de promoção pessoal pela prática do ato pelo sujeito.

A autora se refere à lição de José Afonso da Silva que ensina que:

as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma conseqüência expressa a essa regra, quando no § 1º do artigo 37, proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos (2002, p. 71).

A impessoalidade visa alcançar uma ação isonômica por parte da Administração Pública, impedindo a atuação movida por favoritismo, represálias, nepotismo, preconceitos ou radicalismos.

4.3 – Princípio da moralidade

O estudo do relacionamento da Moral e do Direito tem despertado a curiosidade de diversos estudiosos, resultando em várias teorias, pertencentes sobretudo ao campo da Filosofia do Direito.

Jeremy Bentham (1748-1832) defendeu a teoria dos círculos concêntricos, através da qual o Direito estaria contido integralmente na seara da Moral, sendo este último um círculo menor. Du Pasquier apresentou a teoria dos círculos secantes, pela qual o Direito e a Moral teriam tanto campos comuns como próprios a cada um.

Na visão de Hans Kelsen, o Direito teria na norma seu elemento essencial não necessitando de validade moral. Seria círculos totalmente independentes. Já Jellinek desenvolveu a teoria do mínimo ético em contraposição ao pensamento do máximo ético defendido por Schmoller. Para ele, o Direito expressa o mínimo de preceitos morais a fim de alcançar a segurança social.

A evolução no tratamento das distinções entre moral e Direito resultou numa ampliação da legalidade, rejeitando-se a visão pequena de legalidade restrita, resgatando o conteúdo axiológico do Direito que havia sido renegado em função do positivismo jurídico. Dessa forma, é que se permite hoje a apreciação de valores tais como boa-fé, razoabilidade, economia e a própria moralidade.

DI PIETRO entende que a marca de distinção entre o direito e a moral seria a licitude e a honestidade, lecionando que a imoralidade administrativa passou a ter relevância com a idéia de desvio de poder, relacionando-se com a intenção do agente.

Com o intuito de permitir a apreciação judicial da moralidade administrativa é que ela foi tida como uma hipótese de ilegalidade quanto aos fins, fazendo uma ampliação do campo do Direito, abarcando o que antes pertenceria somente ao campo da moral.

O princípio da moralidade está previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, como princípio autônomo. A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina no artigo 2º, parágrafo único, inciso IV⁴, a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

⁴ Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

A previsão da moralidade administrativa revela a preocupação com a ética na Administração Pública, permitindo um melhor combate à corrupção e à impunidade no setor público, por sujeitar a prática do ato ao exame de mérito.

O princípio da moralidade abarca as noções de boa administração, honestidade, lealdade, probidade, decoro, boa-fé. MEIRELLES (2002, p. 89) argumenta que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que, só pela infringência à moralidade administrativa, é possível a anulação de ato administrativo (RJTJSP 135/31), bem como permitiu a cassação dos efeitos concretos (RT 673/61) e sendo assim, conclui a moralidade é “necessária à validade da conduta do administrador público”.

O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade. Daí por que o TJSP decidiu, com inegável acerto, que ‘o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo’ (MEIRELLES, 2002, p. 89)⁵.

4.4 – Princípio da publicidade

A Constituição Federal de 88 veio estabelecer como regra a publicidade ampla, que se associa à idéia de democracia administrativa. O segredo passou a ser exceção, coerente com as características de um Estado Democrático. Observe-se ainda que o princípio vigora em todos os âmbitos da Administração, seja ela direta ou indireta. Segundo MEIRELLES (2002, p. 92):

publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento a exige.

⁵ TJSP, RDA 89/134, sendo o acórdão da lavra do Desembargador Cardoso Rolim .

Esse princípio veio coroar o dever imposto à Administração Pública de agir às claras, de forma transparente, dando plena divulgação dos seus atos, ressalvado as hipóteses de sigilo prevista em lei, a teor do artigo 5º, inciso XXXIII⁶ da Constituição Federal, quando “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”.

Impõe ainda, o dever de dar informação aos administrados tanto sobre os assuntos que lhe interessem de forma coletiva ou individualmente, propiciando o exercício do controle externo da atividade estatal.

Existe a previsão de vários instrumentos constitucionais através dos quais se pode assegurar que a publicidade seja observada: mandado de segurança (art. 5º, LXIX), direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), ação popular (art. 5º, LXXIII), hábeas data (art. 5º, LXXII).

Além disso, a transgressão a esse princípio pode acarretar a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa, além de outras penalidades, conforme previsão contida na Lei 8.429/92, artigos 4º, 11, e 12, inciso III e parágrafo único.

4.5 – Princípio da eficiência

Um dos princípios mais modernos do Direito Administrativo. Esse princípio foi acrescentado pela Emenda Constitucional 19/98. A eficiência a qual se propõe para a Administração Pública liga-se à idéia da obtenção de resultados rápidos e preciso, atendendo as necessidades da população.

Algumas críticas vêm sendo feitas quanto a esse princípio por conta de com seu atendimento poderia ser sacrificado outros, tais como a legalidade. Isso não tem amparo, em razão da forma como o ordenamento jurídico está construído, sendo que o mesmo deve ser interpretado à luz de todos os outros.

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Com a necessidade de o Estado diminuir seu tamanho e otimizar seus recursos, esse princípio ganha maior relevo, impondo à sua atuação um direcionamento para a busca de resultados. Esse foi o intuito de várias mudanças implementadas a partir da década de 80 com a chamada Reforma do Aparelho do Estado.

É nesse sentido que se fala hoje na implementação de uma Administração Pública Gerencial, impondo a visão do cidadão como cliente a ser atendido por todo esse aparato. Entre outras medidas foi estabelecida maior flexibilização da estrutura através de descentralização de poderes e da redução dos níveis hierárquicos, promovendo maior rapidez na tomada de decisões.

4.6 – Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

Princípio implícito na Constituição Federal e expresso na Constituição Paulista que prevê, em seu artigo 111⁷, o princípio da razoabilidade. A Lei 9.784/99 prevê, em seu artigo 2º, o princípio da razoabilidade e o da proporcionalidade.

BANDEIRA DE MELLO (2000, p. 81) apesar de tecer comentários a respeito dos dois, vê o princípio da proporcionalidade como faceta do princípio da razoabilidade. DI PIETRO (2002, p. 81) entende que a proporcionalidade é um dos aspectos da razoabilidade. Diferentemente MEDAUAR (2003, p. 143) entende ser melhor englobar o sentido de razoabilidade no princípio de proporcionalidade.

Discussões à parte, verão que as noções de razoabilidade e proporcionalidade se complementam. Unânime é o entendimento sobre o que seja um e outro. Assim, razoável é a adequação dos meios empregados aos fins colimados. Já a proporcionalidade diz respeito ao “dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público” (MEDAUAR, 2003, p. 143).

⁷ Constituição Estadual de São Paulo. Artigo 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

A aplicação deste princípio tem como missão impor limites a discricionariedade administrativa. Note-se que tanto a razoabilidade como a proporcionalidade não se refere a uma pura e simples apreciação do administrador baseado em suas crenças e valores pessoais, estando muito mais ligada ao senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades para as quais o poder de agir lhe foi conferido.

Nesse sentido, a margem de discricção do administrador se restringe à adoção de medida mais adequada frente a uma situação que apresente mais de uma solução ou um caminho a ser seguido, baseando-se na velha análise da relação custo-benefício de sua decisão, aí incluído o custo social.

4.7 – Princípio da motivação

Princípio consagrado pela doutrina e jurisprudência, exige que os atos da Administração Pública devem ter a indicação dos fundamentos de fato e direito que justifiquem a decisão, permitindo assim um efetivo controle do cidadão e do Poder Judiciário.

Em regra, não há exigências formais quanto à motivação. Pode ou não ser prévia ou concomitante. Pode ser proferida por outro órgão diverso daquele que proferiu a decisão, como nos casos de pareceres, laudos, informações, relatórios, mas passa a integrar a dita decisão.

Apesar de não estar contido expressamente no artigo 37, é implícito em outros dispositivos constitucionais, tais como no artigo 1º, II, 5º, XXXV, como bem esclarece a lição de BANDEIRA DE MELLO (2000, p. 83):

É que o princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do porquê das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se sujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas às leis.

Além disso, o administrador toma as decisões devendo servir, em última análise ao cidadão, detentor do poder num Estado que se intitule como Estado Democrático de Direito.

4.8 – Princípio da supremacia do interesse público

Também chamado de princípio da finalidade pública, estando intimamente ligado à indisponibilidade do interesse público. O Estado tem por finalidade precípua alcançar o interesse público, disso decorre logicamente que deve colocá-lo em posição superior aos interesses individuais.

Aliás, é pacífico que muitas vezes a atividade estatal atinge interesses individuais, como por exemplo quando atua buscando a segurança e saúde públicas. O que não se pode conceber é que essa atividade busque esses interesses de forma principal. Frise-se que da mesma forma não é coerente que se busque atender somente os interesses de uma determinada classe ou de um grupo, o que caracterizaria a oligarquia.

Importante lição de BANDEIRA DE MELLO (2000, p. 59) afirma que o interesse público não é aquele totalmente divorciado dos interesses individuais, ao contrário, se configura como uma “faceta dos interesses individuais, sua faceta coletiva, e, pois, que é, também, indiscutivelmente, um interesse dos vários membros do corpo social”.

É importante frisar que tal princípio é princípio geral de Direito, sendo inerente a qualquer sociedade, pressuposto lógico do convívio social. Pode se citar como exemplos de sua aplicação concreta os institutos da desapropriação e da requisição, artigo 5º, XXIV e XXV.

5 – FUNÇÃO E DISFUNÇÃO PÚBLICA

Para analisarmos o fenômeno da corrupção, seja sob o enfoque penal ou administrativo, é mister que abordemos noções do que seja função e disfunção pública. Passemos a análise em primeiro plano da função pública.

São vários os significados dados à palavra função, mas alguns deles são adequados para o presente trabalho, a saber:

Função. [Do lat. Functione.] S.f.1. Ação própria ou natural dum órgão, aparelho ou máquina. 2. Cargo, serviço, ofício: a função pública. 3. Prática ou exercício de cargo, serviço, ofício. (...) 8. *Jur.* Cada uma das grandes divisões da atividade do Estado na consecução de seus objetivos jurídicos: função legislativa, judiciária, administrativa ou executiva. 9. *Jur.* O conjunto dos direitos, obrigações e atribuições duma pessoa em sua atividade profissional específica (HOLLANDA FERREIRA, 1986 ,p. 819)

A expressão função pública não é de conceituação tão simples tal como ocorre com o próprio vocábulo função que possui tantos significados. Admite tantas acepções como as que vemos acima, e mais ainda quando pensamos na diversidade de incumbências que o Estado tomou para si.

Podemos falar em função pública quando nos referimos a atuação de um órgão de um dos Poderes, ou então quando nos referimos às ações de um agente público, seja ele detentor de um cargo efetivo, em comissão, celetista, ou mandato eletivo.

Apesar de todas as dificuldades na definição do termo função pública, é possível perceber algumas características formando um conteúdo material conforme demonstrado por FAZZIO JÚNIOR (2002, p. 14):

- Quanto à titularidade: seu exercício por órgãos do Estado ou, mediante descentralização, por entidades públicas ou privadas;
- Quanto ao conteúdo, uma atividade consistente na prossecução constante e concreta do interesse social;

- Quanto à etiologia, sua vinculação ao estabelecido no ordenamento jurídico;
- Quanto à forma, sua generalidade e abstração;
- Quanto aos destinatários, a responsabilidade civil fundada na impessoalidade da atuação pública e no risco administrativo; e
- Quanto ao controle de seu exercício, a submissão à eventual revisão jurisdicional de legalidade.

Interessa-nos a noção de função pública ligada ao exercício de atividade ou agir de um agente público. Nesse prisma, a função pública está diretamente vinculada a finalidade da Administração Pública que é o interesse público ou interesse coletivo, traduzindo-se em **poder-dever** de atuação. Confirma esse entendimento:

O agente público detém um poder de atuação, mas, ao mesmo tempo, tem um dever, o de exercê-lo e, sobretudo, com sentido finalístico. É um poder de atuação cogente, cuja validade está condicionada pela consecução de uma finalidade determinada (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 15).

Apesar do binômio poder-dever ter sido consagrado na doutrina, Celso Antônio Bandeira de Mello defende a sua inversão para dever-poder. Argumenta que o poder serve apenas como instrumental necessário para que o sujeito detentor da função desempenhe-a atingindo o seu dever, que é o atendimento da finalidade para a qual aquela função foi criada ou existe, em última análise, o bem público.

A ordenação normativa propõe uma série de finalidades a serem alcançadas, as quais se apresentam, para quaisquer agentes estatais, como obrigatórias. A busca destas finalidades tem o caráter de "dever" (antes do que "poder"), caracterizando uma "função", em sentido jurídico. Em Direito, esta voz função quer designar um tipo de situação jurídica em que existe, previamente assinalada por um comando normativo, uma finalidade a cumprir e que "deve ser" obrigatoriamente atendida por alguém, nas "no interesse de outrem", sendo que esse sujeito – o obrigado -, "para desincumbir-se de tal dever", necessita manejar poderes indispensáveis à satisfação do "interesse alheio" que está a seu cargo prover. (BARBOZA, 2002, pág. 113)

O Direito Público, em especial o Direito Administrativo possui como um dos seus princípios basilares o do interesse público. É esse princípio integrante do

dito “regime jurídico-administrativo”, conjunto de princípios norteadores de toda a atuação estatal, formando um todo harmônico e interdependente entre si.

Nesse contexto, pode-se afirmar com justeza que o interesse público se traduz no fim a ser perseguido por toda atividade estatal num Estado que seja democrático, ou seja, toda função pública é direcionada em proveito do benefício geral ou coletivo do povo, ou melhor dizendo, da sociedade.

O interesse coletivo primário constituído pela vontade ou por um querer social que antecede e orienta toda a ordem jurídica, inspira a atuação de todo o aparato organizacional estatal, sendo que a mesma atingirá o interesse público tanto quanto consiga cumprir os desígnios traçados pelo primeiro.

Todo o sistema jurídico é gerado pelo interesse coletivo primário, tendo como ápice a Constituição Federal que “outorga ao Estado-Administração uma presunção de interesse público” (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 16).

A função pública é orientada pela legalidade, porquanto a lei é expressão desse querer social. Na verdade, atrelar-se a ordem jurídica não é uma legalidade restrita a uma tipicidade ou só o texto da lei, é muito mais que isso. É atrelar-se ao ordenamento jurídico realizando suas finalidades.

Nesse sentido se reporta à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem a função é instituto específico por estar ligado ao interesse público, sem dele se desvencilhar seja a que pretexto for.

Onde há função, pelo contrário, não há autonomia da vontade, nem a liberdade em que se expressa, nem a autodeterminação da finalidade a ser buscada, nem a procura de interesses próprios, pessoais. Há adscrição a uma finalidade previamente estabelecida, e, no caso de função pública, há submissão da vontade ao escopo pré-traçado na Constituição ou na lei e há o dever de bem curar um interesse alheio, que, no caso, é o interesse público; vale dizer, da coletividade como um todo, e não da entidade governamental em si mesma considerada. (BANDEIRA DE MELLO, 2000, p. 69/70)

Além do componente legalidade, é preciso abordar a moralidade, princípio constitucional administrativo e que se refere diretamente ao agente público, refletindo verdadeiro componente ético no exercício da função pública e de suma importância para o tema corrupção.

Observe-se que a atividade administrativa pode ser legal ou ilegal, mas os comportamentos dos agentes públicos é que podem ser ou não éticos. Dessa forma, a legalidade da função pública está diretamente relacionada com a moralidade dos agentes públicos. E assim é porque o ato administrativo é manifestação de vontade de quem o pratica, ainda que o faça em nome de todos. Pode se afirmar que “a moralidade, vínculo ético entre os agentes públicos e o exercício da função pública, é componente intrínseco da legalidade” (FAZZIO JÚNIOR, 2002, p. 19).

Conforme demonstrado, se a função pública é poder-dever de atuação direcionada a atingir a finalidade do interesse público que a legitima, podem ocorrer desvios nessa forma de atuação e na sua finalidade. Esses desvios são chamados pela doutrina como desvios de poder, desvio de finalidade ou desvio de competência.

Odete Medauar (2003, p. 168) afirma que o mérito da teoria do desvio de poder pode ser encontrado quando o exercício do poder discricionário não atende a finalidade do interesse público.

Celso Antonio Bandeira de Mello citado por FAZZIO JÚNIOR (2002, p. 20/21) esclarece que para ele o desvio de poder ocorre quando o agente público usa da competência que lhe foi atribuída para finalidade diversa daquela que legitima a própria competência.

FAZZIO JÚNIOR (2002, p. 20/21) cita ainda o entendimento de outro autores a respeito do assunto, a saber: José Cretella Júnior entende que desvio de poder é usar indevidamente o poder para alcançar finalidade diferente da preceituada pela lei; Onofre Mendes Júnior pondera que o agente pode conservar-se nos limites de seu poder, mas visando finalidade incompatível com aquela fixada quando lhe outorgado o mesmo poder. Se no entanto, ultrapasse os limites de sua competência estaria agindo com excesso de poder.

Verifica-se que todas as definições convergem para um ponto comum qual seja, o exercício do poder-dever em desacordo com a finalidade para o qual foi criada, via de regra fixada em lei, e que é sempre o de alcançar o interesse público.

No desvio de poder há portanto um descompasso entre a finalidade legal atribuída àquele ato e a finalidade concreta alcançada com a sua prática efetiva. Necessariamente não precisa ter sido visado fins ilícitos para se caracterizar o desvio de poder. Para o presente trabalho interessará o desvio de poder fundado na ação voluntária do agente público, que utiliza o poder-dever de maneira intencional, consciente e deliberada no mais das vezes, buscando alcançar um resultado contrário ao interesse coletivo ou contrário a dever funcional de boa gestão.

A função pública pode ser afetada por diversos fatores, entre outros pelo desvio de poder. Quando a Administração cumpre mal sua função em razão dos seus agentes, pelo desvio de poder, tem-se uma anomalia, um defeito, uma disfunção.

Essa disfunção pode ser decorrente de erro, culpa ou dolo. Mesmo a mais singela culpa do agente interfere, às vezes em menor grau de intensidade, na atividade administrativa. Todavia quando o desvio de poder se funda no dolo gera mais do que uma simples disfunção pública. Ocorre o que a doutrina denomina de disfunção pública absoluta, porque qualificada pelo desvio ético do agente revelada pela inversão de finalidade e desvirtuamento da função pública, contrariando o seu objetivo original.

O agente público usa do poder-dever que a lei lhe atribuiu para alcançar finalidade diversa, contaminando a sua competência objetivamente, pelo desvio de poder, e subjetivamente, pelo desvio ético, maculando a própria razão de ser do poder público do qual está imbuído.

Waldo Fazzio Júnior (2002, p. 24): assim se pronuncia a esse respeito:

Disfunção pública baseada em desvio de poder doloso é disfunção pública absoluta. É o exercício da atividade administrativa em nome da função pública, com má-fé, para promover precisamente, seu contrário, ou seja, uma disfunção. É o desvio de poder radical, porque subsidiado pelo ânimo predeterminado de exercitar uma potestade administrativa em desfavor do interesse público, comprometido com um objetivo privado. Em outras palavras, trata-se do uso de um poder congenitamente vocacionado ao coletivo, afetando-o, conjunturalmente, ao singular. O agente público aproveita-se da presunção de legalidade e legitimidade da atividade administrativa para a consecução de fim que não lhe é íntimo.

O exercício da função pública vincula-se ao princípio da legalidade, dele não podendo se afastar. Em vista disso, a disfunção absoluta caracterizada pelo desvio funcional doloso revela ilegalidade, e por isso ilicitude que pode ser administrativa, civil e penal conforme o grau de relevância conferido pelo sistema jurídico.

Cumpra ainda destacar que não existe amoralidade administrativa, isso implica que ou a função administrativa é moral porque conduzida dentro dos parâmetros teleológicos fixados pelas normas, ou é imoral porque errôneo seu direcionamento valorativo, desprezando o interesse social revelado pelos princípios constitucionais.

6 – PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FACULDADE OU DEVER

A Constituição Federal consagra, no artigo 1º, caput, os fundamentos do Estado brasileiro, afirmando que ser ele uma república federativa e constituir-se em um Estado Democrático de Direito. A idéia de república (“res publica” – coisa pública) se contrapõe à de monarquia, onde o monarca (rei ou imperador) exercita o poder de forma vitalícia e hereditária. Na república, os governantes são representantes da coletividade, em última análise do povo, e exercem o poder de forma transitória.

O Estado brasileiro também é uma federação, indicação de que o poder está distribuído verticalmente para os entes previstos na Constituição, a saber Estados, Distrito Federal e Municípios, dotando-os de autonomia política, administrativa e financeira.

Quanto ao fato de se constituir um Estado Democrático de Direito quer dizer que, a um só tempo, deve ser um Estado de Direito e um Estado Democrático. Ser um Estado de Direito significa que todos estão submetidos ao império da lei, que haverá divisão horizontal do poder entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o estabelecimento e respeito às garantias individuais.

Mas, ser um Estado de Direito nem sempre é suficiente para se atingir a justiça social, por isso, o constituinte optou também por ser um Estado Democrático fundado na soberania popular, ou seja, o poder só será exercido legitimamente enquanto perseguir o benefício da realidade social da população governada, o bem comum. Isso justifica as diretrizes traçadas no artigo 3º, incisos I a IV, da Constituição Federal.

O pensamento de José Afonso da Silva, citado por CAPEZ (2004, p. 234) reforça as idéias acima propostas quando define Democracia como sendo “o processo de convivência social em que o poder emana do povo; há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

Como bem salienta Fernando Capez (2004, p. 235) “não se trata de promessas vagas, mas de normas constitucionais dotadas de conteúdo jurídico e de observância obrigatória por parte do legislador inferior”.

E é justamente por esse motivo, que todo aquele que receba, por menor que seja, uma parcela desse poder é simples mandatário e assim sendo não governa e nem administra o que lhe pertence, mas sim gerencia o patrimônio público e deve manifestar a vontade popular, dos verdadeiros detentores do poder, devendo prestar contas de seus atos.

É por essas razões, que todo órgão e agente público deve prestar contas aos administrados, subordinando-se ao ordenamento jurídico, não podendo atuar com finalidade privadas, justificando-se, assim, todos os primados a que está sujeita a Administração Pública.

A doutrina tem encontrado dificuldades para conceituar Administração Pública, ante a sua complexidade e caráter multifacetado. Diz-se até que é possível descrevê-la, mas não defini-la (MEDAUAR, 2003, p. 48). MEIRELLES (2002, p. 63) nos dá conta de seus variados sentidos:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão-somente, atos de execução, como maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

MEDAUAR (2003, p. 48) oferece-nos o enfoque organizacional:

Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidade para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Nesse enfoque predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades, pensa-se, por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias etc.

Alexandre de Moraes citado por SOUZA (2000. p. 87/88) utiliza critérios objetivos e subjetivos para conceituar Administração Pública, no primeiro caso ligado ao interesse coletivo e no segundo ao exercício da função administrativa:

(...) pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos 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.

Observando as várias definições e o preceito estabelecido no caput do artigo 37 da Constituição Federal, fica clara a conclusão de que os princípios a que estão sujeitas a Administração Pública subordinam todo e qualquer órgão, como já verificado no quarto capítulo do presente trabalho, além de todos os seus agentes, pela simples razão de a conduta ser praticada por eles, em nome do ente.

Mas, voltamos a esse assunto porque nos interessa mais de perto analisarmos a questão da moralidade administrativa e se há diferença entre ela e a probidade administrativa.

DI PIETRO (1991, p. 101/102) dá-nos informação de que segundo artigo de Antônio José Brandão, Maurice Hauriou teria sido o primeiro autor a se referir sobre moralidade administrativa, conceituando-a especificamente somente na 10ª edição de seu "Précis de droit administratif" como:

O conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é imposta de dentro e que vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.

A moralidade é hoje princípio constitucional. Isso é fruto da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade. Num intuito de estancar o ralo, o constituinte realizou diversas opções político ideológicas, inserindo-as na Carta. Uma dessas opções revela

que a ética, a honestidade e a lisura no trato da coisa pública é que devem servir de orientação ao administrador.

É moral orientada para o resultado, para a finalidade da Administração Pública, ou seja, para o interesse público, e por esse motivo obriga seus agentes, em virtude da administração agir por intermédio deles. Ao contrário da moral comum que pressupõe liberdade de escolha da pessoa em estabelecer seus próprios fins. Ilustra esse entendimento, a seguinte jurisprudência:

Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria Instituição, porque nem tudo que é legal é honesto...A moral comum é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua atuação: o bem comum. (TJSP – 7ª C. Civil – Ap. 193.482-1 – j. 9/12/1993 – rel. Des. Leite Cintra – v.u. (JTJ-Lex 154/11)) (D'ANGELO, 2003, p. 15).

A moralidade administrativa trazida no texto constitucional não tem nada de impreciso e abstrato, porque está calcada nos fundamentos e diretrizes estabelecidas pela própria Carta, tais como o artigo 1º incisos I a V e o artigo 3º incisos I a IV.

Mostra-se como moral jurídica, detectável no objeto ou conteúdo do ato administrativo, ou seja, no seu efeito jurídico imediato, expressão da forma de atuação escolhida pela Administração para alcançar cada uma de suas finalidades, bem como na adequação da conduta do agente às regras éticas tiradas da disciplina interior da Administração. Marcelo Figueiredo defende que “a moralidade (jurídica) é um standard que protege os valores éticos da sociedade administrada” (FIGUEIREDO, 2001, p. 287).

Para saber se há diferença entre moralidade e probidade, é interessante analisarmos os significados das palavras que nos é fornecido pelo grande dicionarista Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986, p. 1158 e 1394): Moralidade, do latim *moralitate* que significa caráter, indica qualidade do que é moral. Probidade, do latim *probitate*, indica qualidade de probo, integridade de caráter; honradez. Semanticamente distintos, tem-se a impressão que probidade é espécie e moralidade é gênero.

DI PIETRO (2002, p. 670) afirma que ambos os termos estão ligadas à idéia de honestidade.

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Segundo a autora probidade e moralidade, enquanto princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora reconheça que algumas leis façam menção aos dois separadamente.

Quando o assunto é improbidade e imoralidade, a autora entende que é afastada a sinonímia, defendendo que a primeira é muito mais ampla e a segunda é um aspecto da primeira, tanto é assim que na Lei 8.429/92, a lesão à moralidade é uma das hipóteses de improbidade.

Conclui ainda que:

a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei. (DI PIETRO, 2002, 672/673).

Já Aristides Junqueira Alvarenga em artigo intitulado “Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro”, (2001, p. 88), e a luz dos ensinamentos de José Afonso da Silva, Marcello Caetano e Marcelo Figueiredo, conceitua improbidade administrativa como:

(...) espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público mediante a qual este se enriquece ilícitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário.

Prossegue ele defendendo que essa qualificadora é que realiza a aproximação da improbidade administrativa do conceito de crime, não pelo resultado, mas pela conduta, que manifesta a devassidão do agente.

Por esse motivo, o citado autor entende ser inconstitucional a expressão culposa, inserida no caput do artigo 10 da Lei 8.429/92, pois é “inimaginável que alguém possa ser desonesto por mera culpa”. É difícil se não impossível, excluir o dolo do conceito de improbidade.

Em outro sentido, em seu livro Lei de Improbidade Administrativa Comentada, Mário Pazzaglini Filho (2002, p. 74) afirma que a improbidade culposa decorre de comportamento volitivo contrário a seu dever funcional de boa gestão, prudência e de atenção no trato da “res publica”, ocasionando involuntariamente lesão ao Erário, mas que era previsível. “A culpa, pois, fundamenta-se no descumprimento pelo agente público da *obligatio ad diligentiam*”.

Marcelo Figueiredo (2002, p. 287) entende que improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, por crer que a Moralidade administrativa é gênero.

Moralidade administrativa é conceito genérico, é conceito-gênero, em que a improbidade administrativa é espécie. Então, a improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, ou seja, a improbidade é exatamente aquele campo específico de punição, de sancionamento da conduta de todos aqueles que violam a moralidade administrativa.

Entendemos, *data venia*, que probidade é moralidade administrativa qualificada, da mesma forma que improbidade administrativa é imoralidade administrativa qualificada. Quer nos parecer que é por essa razão que a previsão das sanções dos atos de improbidade administrativa constam de um parágrafo, o §4º, do artigo 37, pois no caput, ocorreu a previsão da moralidade enquanto gênero.

O princípio da probidade administrativa, contido no princípio da moralidade, tem duas vertentes a serem observadas: uma, interna que diz respeito à relação

jurídica entre o agente público e a Administração Pública; a outra externa, possibilitando o maior controle da própria Administração.

O dever interno do agente público diz respeito ao fato de que, no exercício de suas funções, deverá agir com honestidade, buscando sempre realizar os interesses públicos, sem se aproveitar das facilidades ou poderes a ele conferidos, seja em proveito pessoal ou de terceiro a quem queira favorecer ou prejudicar.

Externamente, a probidade administrativa estabelece o dever de a Administração Pública buscar a observância do mesmo postulado, através de seus agentes, em suas relações jurídicas com o administrado, destinatário das atividades e serviços públicos, configurando-se em direito público subjetivo. Nesse sentido:

A adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação prática do princípio da moralidade administrativa, conferindo à Nação, ao Estado, ao povo, enfim, um direito público subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta (e a ter agentes públicos com essas mesmas qualidades), através de meios e instrumentos preventivos e repressivos (ou sancionadores) da improbidade administrativa. (MARTINS JÚNIOR, 2001: 100/101)

A Lei 8.429/92, chamada de Lei de Improbidade Administrativa – LIA, veio regulamentar o já citado artigo 37, § 4º, sendo aplicável somente aos casos de improbidade administrativa praticados após a sua vigência. Assim foi estabelecido que os atos de improbidade administrativa serão punidos na forma da lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Disso se infere que a improbidade administrativa pode corresponder a um ilícito penal quando puder ser enquadrada numa das figuras previstas no Código Penal ou em legislação penal extravagante.

Outra conclusão observando o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal é que as sanções previstas na Lei 8.429/92 têm natureza civil, administrativa, política. Aliás, muitos dos atos de improbidade definidos na citada Lei, em seus artigos 9º, 10º e 11º, ensejam a possibilidade de virem a serem punidos nas esferas administrativa, civil e penal, concomitantemente.

A LIA, revogou expressamente a Lei 3164/57, conhecida como Lei Pitombo–Godói Ilha, que determinava o seqüestro e a perda em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha incorrido. Da mesma forma, também a Lei 3.502/98, conhecida como Lei Bilac Pinto, que regulava o referido seqüestro e perdimentos de bens nos casos de enriquecimento ilícito, foi revogada.

Na atual lei de improbidade administrativa, os atos de improbidade mostram-se de maior amplitude haja vista que trazem como hipóteses não somente o enriquecimento ilícito (artigo 9º), como também os atos que causam prejuízos ao erário (artigo 10) bem como os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Coerente com o desejo de alcançar maior eficácia e amplitude com a Lei de Improbidade Administrativa, o legislador optou por descrever relações meramente exemplificativas a cada uma das hipóteses, o que se confirma pelo uso do termo “notadamente”.

Outra característica inovadora da LIA se prende ao fato de estabelecer como objeto tutelado não somente os valores patrimoniais, mas também os valores éticos ou imateriais da Administração Pública e da sociedade.

Seu raio de ação é extremamente abrangente. Sua proteção não diz respeito somente aos órgãos da Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo da União, Estados, Distrito Federal, dos Municípios, e Territórios (caso venha a ser criado). Mas qualquer empresa incorporada ao patrimônio público, ou entidade cuja criação ou custeio tenha ingressado dinheiro público em mais de 50% cinquenta por cento do seu patrimônio ou receita anual (artigo 1º, LIA).

As entidades em que a participação do dinheiro público seja menos do que 50% (cinquenta por cento), serão protegidas mas limitado apenas à recomposição do dano.

No artigo 2º da LIA há referência ao sujeito ativo de improbidade administrativa, ou seja, aquele que comete o ato de improbidade administrativa.

Verifica-se novamente um grande campo de incidência da norma, atingindo toda e qualquer pessoa física, chamada de agente público, que exerça função, independente do vínculo, seja transitória ou não, aí incluídos, com algumas limitações constitucionais, os agentes políticos. Atingirá também aquele que não sendo agente público, tenha se beneficiado, induzido ou concorrido para a prática do ato (artigo 3º).

Poderá ocorrer representação à autoridade administrativa de qualquer pessoa para ser instaurada a investigação para apurar se houve ou não ato de improbidade administrativa. Caso essa representação seja rejeitada por não atender os requisitos especificados no artigo 14 e seus parágrafos, nada impede que a própria Administração instaure procedimento de ofício ou represente ao Ministério Público para instauração do Inquérito Civil.

Caso a representação seja acolhida, a autoridade administrativa apurará os fatos através de procedimento administrativo, dando ciência a respeito da investigação ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas. Poderá ainda, requerer que o membro do *parquet*, a seu critério, realize a investigação.

O meio processual hábil à defesa da probidade administrativa e por via de consequência também à defesa da moralidade, é a Ação Civil Pública e Ação Popular. A própria Constituição estabeleceu a possibilidade de invalidação de qualquer ato lesivo à moralidade administrativa através de Ação Popular (art. 5º, inciso LXXIII, CF).

Observe-se que a Lei de Improbidade Administrativa reforçou a vocação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos, consoante seu mister constitucional, como instituição essencial à defesa da sociedade e da justiça.

Tanto o Ministério Público como a pessoa jurídica interessada poderá propor a Ação Civil Pública, sendo vedada qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação, em razão da natureza do direito tutelado. Caso a ação não tenha sido intentada pelo Ministério Público, seu membro atuará obrigatoriamente como fiscal da lei nos termos do artigo 17 § 4º, sob pena de nulidade do feito.

O Inquérito Civil, procedimento de natureza investigatória e inquisitorial, sem contraditório, é um instrumento instaurado exclusivamente pelo Ministério

Público e presidido por seu representante, a fim de apurar os fatos, possibilitando a propositura da Ação Civil Pública.

Também as provas e os relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito podem servir de instrumento hábil para o controle da improbidade administrativa, pois deverão ser remetidos ao Ministério Público, nos termos do artigo 58, § 3º, da CF.

O prazo prescricional para a Ação por ato de improbidade administrativa, via de regra será de 5 (cinco) anos, segundo o artigo 23 da Lei 8.429/92. Nos casos de faltas disciplinares puníveis com a demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego, prescreverá dentro do prazo específico estabelecido por lei. No entanto, por força da disposição do artigo 37, § 5º, da CF, as Ações de ressarcimento do dano ao erário, não prescrevem.

Por fim e com base em todo os estudos realizados no presente capítulo, concluímos que a probidade administrativa se insere na órbita do dever e não da faculdade do agente ou da Administração Pública: em razão da natureza da função administrativa; por ser a moral administrativa de ordem jurídica, legal ou política, fixando-se no campo ontológico, não admitindo a faculdade de não poder ser observada; pela própria supremacia do interesse público que não admite ingerências do singular naquilo que originariamente deve ser universal: e por constituir-se em direito público subjetivo.

7 – CORRUPÇÃO LATO SENSU

Corrupção é um termo que se encontra bastante vulgarizado em virtude, infelizmente, da sua prática generalizada, tanto em aspectos quantitativos como também qualitativos. Esclarecemos, oportunamente, que o termo será aqui utilizado genericamente, *lato sensu*.

Corrupção existe, existiu e sempre existirá, e seríamos ingênuos em crer que possa um dia não existir. Seria uma visão utópica. Mas apesar disso, podemos e devemos acreditar que esse mal deve ser controlado até o ponto de reduzi-lo a casos esporádicos com efeitos menos funestos.

Nos últimos anos, nota-se um crescente aumento no interesse acerca do tema, tanto por parte da sociedade leiga como também por parte de estudiosos dos mais variados ramos do conhecimento humano.

E assim tem sido por uma razão muito simples. A corrupção empobrece nações, desacredita governos e instituições, contamina gerações futuras. Seus efeitos são devastadores e por ser assim é que é considerado crime nas civilizações.

O combate a corrupção é um problema que tem merecido não só a atenção nacional mas também mundial. Os estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) subscreveram, em 29 de março de 1996, na Cidade de Caracas, a "Convenção Interamericana Contra a Corrupção" (CICC), tendo por finalidade estabelecer a cooperação entre os países no seu controle.

O Brasil ratificou a Convenção em 25 de junho de 2002 (Decreto-Legislativo nº 152), sendo ela posteriormente promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002 (DOU de 08/10/2002), sofrendo pequena alteração em sua redação por força do Decreto nº 4.534, de 19 de dezembro de 2002⁸.

⁸ A única reserva feita à Convenção refere-se ao art. XI, 1,; art. XI. "1. A fim de impulsionar o desenvolvimento e a harmonização das legislações nacionais e a consecução dos objetivos desta Convenção, os Estados Partes julgam conveniente considerar a tipificação das seguintes condutas em suas legislações e a tanto se comprometem: (...) c. toda ação ou omissão realizada por qualquer pessoa que, por si mesma ou por interposta pessoa, ou atuando como intermediária,

Analisando a origem da palavra teremos que corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere*, que, por sua vez, significa deterioração, depravação, alteração (GARCIA, p. 01).

Segundo o grande dicionarista Aurélio Buarque de Hollanda Ferreira (1986, p. 486), corrupção deriva do termo latino *corruptione* e significa “S.f. 1. ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2. Devassidão, depravação, perversão. 3. Suborno, peita. [Variantes: corrução; sinônimo geral: corrompimento.]”.

Verifica-se que, pela própria definição do termo, já é possível constatar que a corrupção é um fenômeno social e multidisciplinar. E por ser assim, tem sido objeto de estudos e pesquisas em vários ramos do conhecimento humano, a saber, da política, sociologia, psicologia, direito, filosofia entre outros.

Para SILVA (1996, p.6)⁹

A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

A corrupção pública, segundo a definição acima, tem como traços característicos o desvio do poder e o enriquecimento ilícito. Nota-se que ao se falar em corrupção pública transparece a marca da ilegalidade e da marginalidade, denotando os efeitos maléficos de tais práticas sobre o Poder Público e toda a sociedade.

Isso decorre da relação entre a corrupção e a fragilidade de um Estado. Quanto mais se observa o fenômeno da corrupção, mais evidente se torna o seu

procure a adoção, por parte da autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente, para si ou para outrem, qualquer benefício ou proveito, haja ou não prejuízo para o patrimônio do Estado” (GARCIA, p. 19).

⁹ Publicado originalmente em Estudos Econômicos da Construção 2 (1996). Disponível na Internet. Site Transparência Brasil -artigos acadêmicos <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>

enfraquecimento, culminando, às vezes, até no seu desaparecimento, como ocorreu como o Império Romano.

A corrupção pode ser dividida em material e moral. Corrupção material é o recebimento de qualquer vantagem indevida para a ação ou omissão e corrupção moral é precedente lógico da corrupção material, que indica deterioração de qualquer valor ético, abrangendo a degradação dos costumes, a falta de caráter particular ou nacional. Uma ou outra pode assumir forma ativa, aquele que corrompe, como passiva, aquele que se deixa corromper.

Por ser precedente lógico da corrupção material, a corrupção moral é a forma mais perniciosa porque contamina toda a sociedade chegando-se ao cúmulo de se achar normal e se ter uma moral paralela. Confirma esse entendimento Emerson Garcia:

(...) ensejam o surgimento de um código paralelo de conduta, à margem da lei e da razão, que paulatinamente se incorpora ao *Standard* de normalidade do *homo medius*. Uma vez iniciado esse processo, difícil será a reversão ao *status quo*, fundado na pureza normativa de um *dever ser* direcionado à consecução do bem de todos.

Nesse prisma, é que se revela o efeito mais perverso do atual estado de coisas: a corrupção, nas formas mais leves, chega a ser considerada uma situação normal, indicativa muitas das vezes da “esperteza e inteligência” de seus usuários.

Verifica-se que tal prática ofende os princípios da legalidade porque o exercício do poder dever é ilegítimo, ofende a moralidade pois ofende a moral interna da administração e ofende a supremacia do interesse público uma vez que persegue finalidade diversa do interesse público e da impessoalidade.

Há dificuldade em se realizar estudos estatísticos sobre a corrupção, haja vista que quem a pratica, seja ativa ou passivamente, não dão publicidade de tais condutas.

Nesse diapasão, merece destaque à atuação de uma organização não governamental germânica, Transparência Internacional, representada no Brasil pela Transparência Brasil, que tem se preocupado com esse mal, desenvolvendo o chamado “índice de percepção da corrupção”.

Apesar de todas as dificuldades e deficiências que impossibilita um tratamento uniforme do índice em todo o mundo, em razão das diferenças culturais, distintos padrões-éticos dos entrevistados, o esforço reflete, no mais das vezes, a imagem dos países no cenário mundial.

O índice de percepção de corrupção (IPCorr) classifica o grau de corrupção dos países numa escala de 0 a 10, em que 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebido e 0 ao maior grau.

A apuração do índice de percepção de corrupção efetuada pela Transparência Internacional (TI), relativos aos anos de 1999, 2000 e 2001 indica o Brasil nas seguintes posições: 45ª entre 99 países com o índice de 4,1; 49ª entre 90 países em 2000, com o índice de 3,9; e, em 46ª entre 91 países em 2001, com o índice de 4,0.

O IPCorr de 2002 que incluiu 102 países mostra que o Brasil não teve alterado sua imagem em relação ao nível do ano de 2001, repetindo o mesmo índice de 4,0. O país fica no mesmo patamar que Bulgária, Jamaica, Peru e Polônia.

Note-se que a variação da situação brasileira foi pequena e se por um lado reflete que o país não piorou por outro demonstra que sua melhora foi inexpressiva.

A tabela¹⁰ a seguir descreve a situação dos países latino-americanos e caribenhos ao longo dos três últimos anos, demonstrando que o Brasil está na 6ª posição:

País	2000	2001	2002
Chile	7,4	7,5	7,5
Uruguai		5,1	5,1
Trinidad & Tobago		5,3	4,9
Costa Rica	5,4	4,5	4,5
Peru	4,4	4,1	4,0
Brasil	3,9	4,0	4,0

¹⁰ <http://www.transparencia.org.br/> Estatísticas.

Jamaica			4,0
Colômbia	3,2	3,8	3,6
México	3,3	3,7	3,6
Rep. Dominicana		3,1	3,5
El Salvador	4,1	3,6	3,4
Panamá		3,7	3,0
Argentina	3,5	3,5	2,8
Honduras		2,7	2,7
Guatemala		2,9	2,5
Venezuela	2,7	2,8	2,5
Nicarágua		2,4	2,5
Equador	2,6	2,3	2,2
Bolívia	2,7	2,0	2,2
Haiti			2,2
Paraguai			1,7

O índice de percepção de corrupção possibilita ao administrador e à comunidade conhecer os graus de comparação e as áreas sensíveis ao fenômeno proporcionando a elaboração de políticas públicas destinadas ao seu controle.

O referido índice denota a predisposição dos agentes públicos à percepção de vantagens indevidas, sem contudo possibilitar com que freqüência isso ocorra, por razões óbvias. O grau de corrupção está fortemente ligado ao denominado fator opacidade que se opõe diretamente à probidade e à transparência.

O custo social da corrupção para os países é de várias ordens: enfraquecimento e descréditos de suas instituições, empobrecimento de seu povo, diminuição dos investimentos econômicos, maior custo dos empréstimos internacionais, perda da legitimidade estatal, entre outros.

Em interessante reportagem na Revista Veja nº. 1691, de 14 de março de 2001, foram publicados o resultado de estudos realizados pelo Banco Mundial que ilustra esse custo (SIMONETTI, 2001, p. 48/49):

O que acontece quando a Corrupção é reduzida à metade

Mortalidade infantil

Redução de 51%

No Brasil, onde 44 em cada 1 000 crianças morrem antes dos 5 anos de idade, isso representaria esperança de vida para mais 22 crianças

Desigualdade na distribuição de renda

Redução de 54%

Importância da economia informal em relação ao PIB

Queda de 50%

Porcentagem da população que vive com menos de 2 dólares por dia

Queda de 45%

No Brasil, isso tiraria da pobreza 32 milhões de pessoas

Segundo estudo feito por Marcos Gonçalves da Silva, professor da Faculdade Getúlio Vargas de São Paulo, se a conta de corrupção fosse dividida para cada um dos brasileiros, num exercício estatístico, o custo seria de 6.658 reais por ano. Disse ele na reportagem:

Se não houvesse maracutaia, a produtividade do país aumentaria, e como resultado a renda per capita dos brasileiros poderia subir para 9.800 reais nas próximas décadas (SIMONETTI, 2001, p.51).

Abaixo reproduzimos alguns dos conselhos contidos num exame realizado pelo Instituto de pesquisas *Business Environment and Enterprise Performance Survery Beeps*:

- A desregulamentação da economia. Regras demais criam dificuldades que estimulam os burocratas a cobrar taxas em troca de facilitações.
- A abertura comercial. Empresas que operam em países altamente corruptos têm um custo elevado e, portanto, precisam cobrar mais por seus produtos. Com a concorrência de importados, em cuja planilha não está incluída a propina, o combate à corrupção passa a ser do interesse das empresas.
- A independência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o estabelecimento de sistemas de controle de suas atividades. Isso só é possível em sistemas democráticos, pluripartidários e com liberdade de imprensa. A fiscalização do eleitor inibe o mau comportamento.
- A criação de um sistema que iniba gastos excessivos em campanhas políticas. Vésperas de eleições, em países democráticos, são momentos muito oportunos para desvios de comportamento. Políticos necessitados de dinheiro vendem a alma a quem os financia. Nos Estados Unidos, panteão da soberania popular, a campanha presidencial de Abraham Lincoln, em 1860, consumiu, em dinheiro de hoje, 100.000 dólares. Um século depois, John Kennedy gastou 10 milhões de dólares. No ano passado, para conseguir eleger-se, George W. Bush precisou de 100 milhões de dólares.

- O estabelecimento de leis que coíbam e punam os infratores. A diferença básica entre países não é a existência da corrupção, mas a forma de puni-la. Há, nesse particular, diferenças culturais. No Japão, país opaco, políticos e empresários que são flagrados recebendo regalos em troca de benefícios se matam de vergonha. Na Itália, perdem o poder. Na Arábia Saudita, perdem a mão. Em Cingapura, paraíso da transparência, são condenados à morte.
- O estabelecimento de um corpo de funcionários públicos bem formados e bem remunerados, que tenham seu desempenho periodicamente avaliado. Gente assim é menos vulnerável a propostas indecorosas. Já há, em muitos países, comissões de combate à corrupção e sistemas de gratificação para funcionários considerados dignos de confiança.
- Facilidade de acesso à informação. Isso se alcança com a liberdade de imprensa e com a elevação do nível de educação do povo. Quanto mais educadas e informadas, mais críticas são as pessoas. Na Coreia do Sul, país onde o nível de escolaridade dos trabalhadores está entre os mais altos do mundo, qualquer um pode ter acesso, pela internet, a processos de concorrência pública (SIMONETTI, 2001, p.52/53).

O ex-ministro Mailson da Nóbrega (SIMONETTI, 2001, p. 53) ao comentar o assunto na época disse que: “Aos poucos, o mundo vem evoluindo no caminho de criar estruturas para inibir, investigar, descobrir e punir corruptos. O Brasil avançou bastante nos últimos anos. Já estamos na fase de descobrir e punir.”

Outra pesquisa realizada pelo professor Marcos Fernandes (Veja 7/07/2004), da Fundação Getulio Vargas, mostra algo bem mais palpável: se fosse diminuída em 10% (dez por cento) o montante de dinheiro que escapa pelo ralo da corrupção, a produtividade brasileira aumentaria na casa dos 200 (duzentos) dólares por trabalhador (MENEZES, p. 83). A produtividade é o resultado da divisão do produto interno bruto pelo número de pessoas economicamente ativas.

Os valores pagos a títulos de subornos e propinas elevam os custos dos contratos públicos, uma obra chega ao cúmulo de ser 100% (cem por cento) mais cara por causa da corrupção; os valores dos juros dos empréstimos internacionais também são maiores por causa da alta taxa de risco. Economicamente, algumas empresas incluem em seus custos o montante que precisam pagar nas famosas “caixinhas”.

A sonegação fiscal é uma forma de corrupção, pois quem não paga os seus tributos leva vantagem sobre aquele que arca com esses valores honradamente. Ela também é influenciada pelas altas taxas de corrupção

existentes no país. Forma-se um círculo vicioso, pois uma das justificativas usadas pelas empresas é que os tributos possuem um alto custo quando comparados à qualidade da prestação de serviços oferecidos pela Administração.

Confirma esse entendimento a recente reportagem da revista Veja, de 06 de outubro de 2004, edição 1874, que publicou dados sobre o estudo do Banco Mundial, elaborado com o intuito de traçar um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelos investidos nos países em desenvolvimento, sendo entrevistadas no Brasil 1642 empresas, obtendo-se os seguintes resultados:

OS LADRÕES DA RIQUEZA

As respostas de 1642 empresas no Brasil sobre quais são as principais restrições a seus planos de investimento

Incerteza quanto à política governamental	75,9%
Corrupção	67,2%
Crime	52,2%
Ineficiência da Justiça	32,8%
Carga Tributária	84,5%
Falta de qualificação da mão de obra	39,6%
Crédito	71,7%
Eletricidade	20,3%

Fonte: Banco Mundial / Pesquisa sobre Clima para Investimentos 2005 (CARNEIRO, p. 50)

A MANCHA DA CORRUPÇÃO

Abaixo, o percentual das empresas que admitem ter pago propina a funcionários ou autoridades

Bangladesh	98%
Camboja	82%
Rússia	78%
Bulgária	76%
Brasil	51%
Bolívia	40,5%

(CARNEIRO, p. 51)

Por todo o exposto, fica evidenciado que o controle da corrupção deve ser sempre e cada vez mais eficaz. Eficácia diretamente relacionada ao fortalecimento das instituições democráticas, aliado a efetiva independência, equipotência e harmonia dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, possibilitando alcançar todos os corruptos, independentemente de sua condição econômica, social ou política, com vistas a diminuir a impunidade.

CONCLUSÕES

Ao analisarmos a história da formação do Estado brasileiro nos deparamos com situações, que mesmo tendo ocorrido há muitos anos, refletem posturas corruptas ainda comumente adotadas por agentes públicos, aí incluídos os agentes políticos. Isso demonstra que ainda precisamos melhorar, e muito, como Nação.

Muitos passos nesse sentido foram dados nos últimos anos, como por exemplo, a adoção de normas constitucionais preocupadas com a moralização no setor público; o fortalecimento do poder investigativo e da legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses da sociedade, auxiliado pela Polícia Federal melhor preparada; normas infraconstitucionais que permitem com mais efetividade que os envolvidos em corrupção possam ser alcançados por sanções de várias ordens.

Os instrumentos de controle da atividade estatal não são perfeitos, mas mesmo dentro dessa imperfeição, podem ser eficazes no sentido de diminuir as ocorrências de subornos e propinas pagas neste país.

Tudo o que foi abordado no presente trabalho teve o propósito de demonstrar que o Direito, de forma ampla, ou mais especificamente o Direito Administrativo, dispõe de meios aptos a realizar o controle da corrupção.

O maior problema dos instrumentos ou meios utilizados é a falta de aplicação em alguns casos e a carência de efetividade em outros, dando a falsa impressão que o arcabouço legal é obsoleto, não funciona.

O Direito tem que evoluir. Mas não adianta somente criar ou copiar bons instrumentos legais. A adesão da sociedade a esses instrumentos é imprescindível, nisso reside a importância da educação. Atualmente, dessa atitude depende o futuro das novas gerações e a resposta à indagação de qual o país que queremos deixar aos nossos filhos.

Soa meio estranho isso, mas não é. A luta pela moralidade administrativa é uma luta diária, que se trava nas pequenas concessões que fazamos aos

“jeitinhos” ou aos “favores”. Essas práticas têm limites bem definidos: o que estamos dispostos a dar em troca para sermos “agraciados” por esse tratamento.

Deve-se separar o jeitinho ou favor que revela o espírito cordial, alegre, caloroso do povo brasileiro, daquele que revela o culto ao jeitinho e favor para que o indivíduo ou grupo “leve vantagem em tudo” em detrimento do grupo social a que pertençam.

É um exercício simples de causa e efeito: se uma pessoa ou grupo foi beneficiado vai ter um custo para outra pessoa ou outros grupos que terão seus interesses ou direitos sacrificados. Não existe milagre.

Diante disso, só existe uma opção, enquanto Nação que queira honrar suas opções políticas ideológicas constantes da sua Carta maior: dar um basta à Corrupção. Entendemos que, enquanto nação, isso hoje está no campo do determinismo, aquele que defende que não temos escolhas, agimos por pura necessidade.

Mas como a Nação reflete as escolhas que o seu povo faz através de seus representantes, e esse povo é o conjunto de pessoas que vivem sobre o mesmo espaço territorial, e enquanto pessoas, somos livres para fazer escolhas, concluímos que essa liberdade também não é absoluta, porque vai até onde começa a liberdade do outro, porque ser humano é ser ético, e quem é ético sabe escolher entre o certo e o errado, não vai escolher a corrupção. Mas pode ser que escolha, e aí deve ser responsável por suas opções recebendo as sanções que a própria sociedade escolheu.

O grande mal está nisso: a corrupção, se não for perseguida e punida, pode alterar aquilo que entendemos por certo e errado, modificando a ética de um ser humano hígido. A corrupção modifica os *standards* de comportamento.

O Estado, enquanto representação do poder outorgado pelo povo, deverá tutelar e defender as escolhas que esse povo fez. Não cabe a ele, Estado, por seus agentes, se desviar dessas escolhas, determinismo de novo. Ao contrário. Cabe só e tão só, cumpri-las, usando os instrumentos disponíveis, um deles, o Direito. Afinal é para isso que ele existe.

BIBLIOGRAFIA

500 ANOS E O DIREITO NO BRASIL. IEDC – Instituto de Estudos Direitos e Cidadania, 1999. Vários autores – Cadernos de Direito e Cidadania II. 1 – Democracia, Direitos Humanos e Globalização Econômica: desafios e perspectivas para a construção da cidadania no Brasil 2 – O Direito nos 500 anos do Descobrimento 3 – **500 anos de Direito Administrativo Brasileiro** 4 – O ministério Público 500 anos depois do descobrimento.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. **Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**. in BUENO, Cássio Scarpinella e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Improbidade Administrativa (Questões Polêmicas e Atuais). São Paulo: Malheiros, 2001. Pág. 86-92.

AMARAL, Luiz O. **Endemia nacional : corrupção generalizada**. Disponível em : <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dp0051.htm> Acesso em 06/09/2004

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional 24, de 9.12.1999. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

BARBOZA, Márcia Noll. **O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BRASIL. **Constituição Federal: coletânea de legislação administrativa** / organizadora Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais – 4ª ed. rev., atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004 – (RT-mini-códigos). Atualizadas até 05.01.2004. Vários colaboradores.

BUENO, Cássio Scarpinella e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa (Questões Polêmicas e Atuais)**. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMPOS, Rosane. (coord.) et. al. **Desburocratização Eletrônica nos Estados Brasileiros**. Projeto elaborado pela Assessoria de Infra-Estrutura e Novos Investimentos da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN e pelo IEL-RJ – Instituto Euvaldo Lodi – Novembro de 2002 <http://www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em 1º de junho de 2004.

CAPEZ, Fernando. **Legislação especial: lei dos crimes ambientais, tutela dos interesses difusos e coletivos, improbidade administrativa**. 2ª ed. – São Paulo: Damásio de Jesus, 2004. pág. 229-284.

CARNEIRO, Marcelo. Dois retratos do mesmo Brasil. In **Revista VEJA**, edição nº 1874, de 06 de outubro de 2004. São Paulo: Editora Abril, 2004, p. 50-52.

D'ANGELO, Suzi e D'ANGELO, Élcio. **O princípio da probidade administrativa e a atuação do Ministério Público: (atualizado de acordo com a lei n. 10.618, de 24 de dezembro de 2002)**. Campinas, SP: LZN Editora, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. – São Paulo : Atlas, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. Vol. 1 e 2. 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. (Grandes nomes do pensamento brasileiro).

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

FERNANDES, Andréa C. Gomes. **Compras Governamentais pela Internet: vantagens e desafios**. Publicado no INFORME-SE BNDES – Área de Assuntos Fiscais e de emprego – AFE nº 35, de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.federativo.bndes.gov.br> Acesso em 31 de março de 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Ação de Improbidade Administrativa, suas Peculiaridades e Inovações** in BUENO, Cássio Scarpinella e PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. Improbidade Administrativa (Questões Polêmicas e Atuais). São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 285-299.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos**. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=338> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Vinculação e discricionariedade nos atos administrativos**. Jus Navigandi, a. 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=346> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

GARCIA, Emerson. **A corrupção: uma visão jurídico-sociológica**. Disponível na Internet: http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/direito_administrativo.htm Acesso em 4 de janeiro de 2004.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 2ª ed. rev. e atual. – São Paulo : Rideel, 1999.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos anos de Corrupção. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994.

HARADA, Kiyoshi. **Autonomia orçamentária**. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1279> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

HARADA, Kiyoshi. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jus Navigandi, Teresina, a.5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1354> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

HOLLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1986.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 7ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

MENEZES, Cynara et al. As vitórias parciais contra a corrupção. In **Revista VEJA**, edição nº 1861, de 7 de junho de 2004. São Paulo: Editora Abril, 2004, p. 83-91.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA, Heloíza Camargos. MORAIS, José Mauro de. **Compras governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil**. Documento elaborado pelos autores, no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA, em Setembro de 2002. Disponível em : http://www.ead.unicamp.br/~teleduc/cursos/aplic/index.php?cod_curso=429, 31 de março de 2004.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. 18ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro. Forense, 2000.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Plano plurianual de investimentos, gasto público e princípios orçamentários**. Jus Navigandi, Teresina, a.7, n. 77, 18 set. 2003. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4291>. Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas**. São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 4. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1997.

PESSOA, Robertônio Santos. **Alerta! A “nova Administração Pública”**. Jus Navigandi, Teresina, a. 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=318> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

RANGEL JÚNIOR, Hamilton. **Princípio da moralidade institucional: conceito, aplicabilidade e controle na Constituição de 1988**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

REZENDE, Fernando. **A metamorfose do Estado**. São Paulo. Edições Abag, 1993.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. Publicado originalmente em Estudos Econômicos da Construção 2 (1996). In *Transparência Brasil - artigos acadêmicos*. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>

SIMONETTI, Eliana Giannella; RAMIRO, Denise. O custo econômico da Corrupção. In **Revista Veja**, edição nº 1691, de 14 de março de 2001. São Paulo: Editora Abril, 2001, p. 48-53.

SOUSA SEGUNDO, Lino Osvaldo Serra. **A axiologia do conceito de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=339> Acesso em 04 de fevereiro de 2004.

SOUZA, Motauri Ciochetti de. **Interesses difusos em espécie: temas de direito do consumidor, ambiental e da lei de improbidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2000. pág. 85-139.

SPECK. Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade/** Bruno Wilhelm Speck, organizador. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002.

_____. **A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas**. In **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade/** Bruno Wilhelm Speck, organizador. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002, p. 227-258.

SITES CONSULTADOS

<http://www.legislacao.sp.gov.br>

<http://www1.jus.com.br/doutrina>

<http://www.ead.unicamp.br/~teleduc/cursos>

http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/direito_administrativo

<http://www.federativo.bndes.gov.br>

<http://www.transparencia.org.br>