

**MENSALÃO: UM FATO POLÍTICO ACERCA DA DEMOCRACIA E DO
ORDENAMENTO JURÍDICO**

Isabela Fernanda da Silva

Presidente Prudente/ SP

2014

MENSALÃO: UM FATO POLÍTICO ACERCA DA DEMOCRACIA E DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Isabela Fernanda da Silva

Monografia apresentada como requisito parcial de conclusão de curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof^oMsc. Marcelo Agamenon Goes de Souza.

Presidente Prudente/SP

2014

MENSALÃO: UM FATO POLÍTICO ACERCA DA DEMOCRACIA E DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Monografia/TC aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Marcelo Agamenon Goes de Souza

Florestan Rodrigo do Prado

Gabriel Lino de Paula Pires

Presidente Prudente, 06 de Novembro de 2014

“O problema é a corrupção e o jeito mais fácil de melhorar a política é envolvendo mais o povo nela”.
Enrico Barragon

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que sempre me deu forças e sabedoria para vencer mais essa etapa da minha vida.

Aos meus pais que sempre me apoiaram em todos os momentos da minha vida e por terem acreditado no meu potencial, dando-me a oportunidade de estudar, os quais nunca mediram esforços para me ajudar.

Aos amigos e familiares que estiveram presentes na minha vida nos momentos mais difíceis, os quais tiveram compreensão, diante da minha ausência em função dos estudos.

Ao professor orientador Msc. Marcelo Agamenon Goes de Souza, por sua imensa orientação e colaboração na elaboração e conclusão deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho aborda o mensalão como um fato histórico e político o qual integra a questão da democracia e do ordenamento jurídico. Pois, todos os brasileiros e brasileiras têm direito a um sistema político que lhes garanta representação, a efetivação dos princípios democráticos e da soberania. O fortalecimento da democracia representativa e participativa é um caminho para que a soberania popular seja fonte de poder, o que prevê que o sistema político deixe de atender aos interesses das elites políticas, econômicas, sociais e culturais, logo não pode privilegiar o privado em detrimento do público. Isso implica em combater claramente o oportunismo eleitoral, enfrentando a falta de sub-representação e, ainda todo um sistema de corrupção voltado com relação aos financiamentos eleitorais, sendo que o financiamento público inviabilizaria a eleição meramente por nomes, mas, sim, por propostas de governo. As práticas do clientelismo eliminam os princípios éticos e democráticos da política, permite cada vez mais que os parlamentares tenham controle do poder.

Palavras-chave: Sistema político. Corrupção. Democracia.

ABSTRACT

This work addresses the mensalão as an historical and political fact which integrates the question of democracy and the legal system. Therefore all Brazilians have the right to a political system that ensure representation, realization of democratic principles and sovereignty. The fortification of representative and participatory democracy is a way for popular sovereignty be source of power, which provides that the political system fails to serve the interests of political, economic, social and cultural elites, just can not favor private over public. This clearly implies combat electoral opportunism, experiencing a lack of under-representation and even an entire system of corruption facing with respect to election financing, being that public funding infeasible the election merely by names, but rather by government proposals. The practices of clientelism eliminate the ethical and democratic principles of the policy, which increasingly allows lawmakers have control of power.

Key words: Political system. Corruption. Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
2 FUNÇÃO E DISFUNÇÃO PÚBLICA.....	09
2.1 Interesse público e privado.....	10
2.2 Legalidade e ilegalidade.....	11
2.3 Ordenamento jurídico.....	11
2.4 Moralidade.....	11
2.5 Administração pública um ato de responsabilidade dos agentes políticos.....	13
3 CORRUPÇÃO PÚBLICA E NOÇÃO JURÍDICA.....	15
3.1 Corrupção pública: causas e efeitos.....	16
3.2 Corrupção sistêmica.....	17
3.3 Corrupção passiva e prevaricação.....	17
3.4 Código penal brasileiro para agentes públicos corruptos.....	18
4 MENSALÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	19
4.1 Grupos: político partidário, empresarial e financeiro.....	22
4.2 Análise econômica de 2002 e 2003 e as políticas do governo Lula.....	24
5 DIREITOS POLÍTICOS.....	25
5.1 Aspecto histórico dos direitos políticos no Brasil.....	27
5.2 Cidadania e democracia.....	30
5.3 Transparência e controle da corrupção política no Brasil.....	33
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
BIBLIOGRAFIA.....	38

1 INTRODUÇÃO

As prestações públicas fazem parte da organização política, social e econômica estabelecidas na constituição, cuja finalidade é garantir existência digna aos cidadãos, sendo uma lei fundamental de organização do Estado que estrutura e delimita os poderes político, o exercício e a sua perda, dentre outros, garante os princípios democráticos.

Os quais se baseiam na normatividade, integrando as regras jurídicas efetivas. No Brasil o regime político da democracia representativa coloca que o povo exerce o poder através de representantes eleitos. O que significa lutar para que seja enaltecido o interesse público acima do privado.

Bem por isso, as mudanças políticas não devem prender-se na busca de soluções rápidas para contornar determinada conjuntura, mas sim, formular leis, decisões e mecanismos de participação popular, configurando uma transformação além do político eleitoral, isto é, com lógica da privatização, do financiamento das campanhas.

Sobre esse aspecto a reforma do sistema político minimizaria o patrimonialismo e o patriarcado a ele associado, uma vez que o clientelismo e o nepotismo eliminam os fazeres éticos e democráticos da política.

Éssencial, porém uma reforma que atinja o poder do Estado no que engloba democratizar as formas de exercer e ampliar as possibilidades de controle popular, assim como, aprimorar a relação entre os poderes executivo e legislativo, no processo de elaboração e aplicação do orçamento, aumentando a transparência e reduzindo as falcatruas na aplicação dos recursos públicos.

A política é o mundo moral em que os discursos buscam a legitimidade, economicamente é o espaço no qual a corrupção impera como prática, que ocorre a despolitização do político e a naturalização do conceito de corrupção, conforme a intencionalidade da ação, disseminando a fraude eleitoral na interface dos setores públicos e privados.

Os esquemas de corrupção dependem do modo como a organização institucional permite o uso dos recursos públicos para a satisfação desses interesses.

Se existe a possibilidade de corrupção, os mecanismos para seu controle estão embasados numa ordem, a busca da verdade, já que é um fato da política

derivado do exercício ativo por parte dos homens em função dos ideais que acabam degenerando devido a corrupção ocorrer em potência.

A virtude do agir humano nesse sentido é o elemento estabilizador do sistema, pois representa um estado de caráter devido ao qual os homens se encontram bem ou mal, ou seja, o problema da corrupção na política é um problema ético, pertencente ao exercício efetivo do governo e do poder político, sendo os vícios desencadeadores de todos os desvios, dentre eles a corrupção.

As leis permitem uma análise acerca do governante porque incitam à noção de dever, princípio e finalidade da justiça, estas devem motivar os sujeitos a buscarem o bem comum através das virtudes inerentes à ação humana no plano ético, cabendo ao Estado disponibilizar mecanismos de voz para todos os cidadãos.

Pretende-se, portanto, demonstrar no capítulo dois que a corrupção está contraposta a integridade da ordem, enfatizando o conceito de função e disfunção pública na premissa que a democracia é corrompida quando as virtudes dão lugar aos interesses privados sobre o bem comum, resultando numa desordem administrativa.

No terceiro, as causas da corrupção, posteriormente no quarto e quinto a estrutura e funcionamento do mensalão, por último os direitos políticos e nas considerações finais que a corrupção no contexto da sociedade capitalista é um desvio da legalidade instituída no direito, especificamente na sua esfera administrativa.

Sendo necessário lutar para que haja uma administração pública profissional e impessoal, tendo em vista diminuir os efeitos distributivos em função da relação entre o Estado e o setor privado.

Isto é, sistemas de suborno e pagamentos de propinas que impedem a democracia no sentido da alocação dos recursos públicos, já que a corrupção contribui para uma crescente deslegitimação das instituições democráticas ao minimizar a confiança depositada pelos cidadãos.

2 FUNÇÃO E DISFUNÇÃO PÚBLICA

No século XVIII em decorrência da Revolução Industrial ocorreram transformações iniciadas na Inglaterra, as quais repercutiram no modo de produção,

consequentemente na economia existente, resultando num novo sistema político e econômico atrelado à produtividade, isto é, à sociedade capitalista.

A sociedade atual pode ser concebida como do conhecimento e da informação, contudo, toda esta modernização global, fez com que surgisse uma estrutura política em que as autoridades atuam de forma corrupta, pensando meramente nos seus interesses privados, jamais no público.

Os atos de corrupção conforme o tratamento jurídico, decorrente do Código Penal englobam a função e a disfunção pública, sendo a função pública exercida pelo Estado, o qual cria e aplica normas jurídicas, visando servir o povo, logo é desempenhada por um agente que tem, tanto poder, quanto dever na concretização dos interesses coletivos (FAZZIO, 2002).

Já toda crítica acerca da função do Estado à medida que ocorrem desvios de poder, deixando de exercer sua função de forma positiva, torna-se uma disfunção, ou seja, corresponde ao mau funcionamento da atividade administrativa.

De acordo com Waldo Fazzio Júnior(2002) quando o agente público pratica a disfunção é definido como corrupto, uma vez que, furta, recebe, aceita, desvia e apropria-se do que é público, com total dissonância em termos legais, com intuito de obter vantagem.

Estes crimes contra o tesouro público geram danos à própria função pública no que representa a eficiência e o interesse da propriedade coletiva, uma vez que desvia a atividade administrativa do seu rumo constitucional.

2.1 Interesse público e privado

O interesse público engloba o suprimento das necessidades coletivas, logo, no regime jurídico administrativo representa benefício geral. A partir do momento que o Estado cumpre os desígnios da vontade social que o criou, põe em prática a vontade social positiva (FAZZIO, 2002).

Com isso, fica evidente que a administração pública é um instrumento do Estado que busca efetivar a vontade social, tendo por base a legalidade a qual dá suporte na função pública.

Na Constituição Federal de 1988 no Título I artigo 3º é apontado juridicamente os compromissos da nação para com o povo, sendo:

- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e qualquer outra forma de discriminação.

Ao contrário disso, quando o agente público, deixa de atender estes interesses públicos, então passa a agir em proldos interesses privados.

Para João Cancio de Mello Junior(2002) o interesse privado pode vir de um agente, tanto físico, quanto jurídico, independentemente de possuir fins lucrativos ou não, assim, podem ser os agentes privados os funcionários, empresários, profissionais liberais, empresas e organizações privadas queatuam dentro da sociedade ou do mercado.

2.2 Legalidade e ilegalidade

De acordo com WaldoFazzio Junior (2002)a legalidade é um dos princípios da função pública da qual decorrem a vontade social, essencial ao Estado de Direito e ao Estado Democrático de Direito, sendo responsável por toda atividade funcional, mediante o que a Lei determinaem prol do bem comum.

A partir do momento que as ações desviam dessa condição ocorre a ilegalidade e tudo passa a ser feito em função da vontade particular, portanto, para que haja sempre a legalidade toda atuação administrativa deve ser fundamentada em lei.

2.3 Ordenamento jurídico

O ordenamento jurídico vincula-se a função pública o que requer do administrador público atuar em consonância com a lei.

2.4 Moralidade

A moralidade faz parte da ética e se refere diretamente ao agente público, representa um dos princípios constitucionaisadministrativos e integra a legalidade,

um fator que tem aumentado muito em decorrência do afrouxamento dos valores morais e éticos.

Conforme salienta Milton Santos(2005),o impulso da competitividade globalizadora, produz egoísmos locais ou regionais exacerbados, os quais interferem na integridade nacional, quebrando com isso a solidariedade nacional, por conseguinte a fragmentação do território e da sociedade.

De acordo com Emmanuel Kant (1980), a ética não cria a moral, contudo esta engloba princípios, normas e regras de comportamento, pois o dever é postulado como uma ordem a priori da razão, em que o homem passa a ter consciência dos seus atos.

No que envolve a corrupção, o juízo moral de valor aborda a essência do político, resultando daí no seu modo de agir.

Em detrimento disso diz Alves Fernando de Brito(2013) do ponto de vista político é necessário à efetivação de uma ética pública, capaz de valorizar os direitos fundamentais, posteriormente os direitos humanos, os quais precisam fazer frente aos desafios de combate à corrupção, uma prática recorrente acerca do patrimônio público.

Portanto, a transparência e a governança justa, ainda é um desafio à democracia, permitindo a construção de um sistema de integridade acerca dos controles burocrático-administrativo, judicial e público capaz de controlar a corrupção, diminuindo a sensação de impunidade na dimensão da sociedade.

Assim, a atuação administrativa conforme esse princípio, o da moralidade, enfatiza a necessidade de uma ação pautada na moral e na ética, ou seja, não se pode contrariar, além da lei, os bons costumes, os deveres de boa administração, caso resulte na inobservância de um padrão moral, ainda que comum e não propriamente administrativo, será um ato inválido, porque resulta da ilegalidade.

Por conseguinte a moral que deve guiar a conduta interna da administração está relacionada ao princípio jurídico, logo, não é subjetiva (ROSA, 2005).

Em vista disso, a administração deve proceder em relação aos administradores com sinceridade, honestidade, interditando comportamentos que prejudicam o direito dos cidadãos.

2.5 Administração pública um ato de responsabilidade dos agentes políticos

No decorrer da história marcada por um cenário de revoluções científicas e tecnológicas o perfil do administrador público passa a ser de um gestor que necessita desenvolver um profissionalismo ético marcado por um perfil democrático.

Pois como ressalta James Arthur Finch Stoner(1985), a administração é o processo de planejamento, organização, liderança e controle do trabalho dos membros da organização e dos recursos organizacionais, tendo em vista atender os objetivos estabelecidos.

A Administração Pública Direta integra entidades estatais, como a Presidência da República, as Secretarias Estaduais e Municipais. Já a Indireta é composta por Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Dessa forma, a administração pública direta e indireta tem a obrigatoriedade de trabalhar para atender as necessidades coletivas, visando ao bem comum, para tanto, aliena, compra bens, contrata a prestação de serviços e a execução de obras, sendo sumamente importante haver uma gestão administrativa democrática, ética e transparente (MORAES, 1999).

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 no artigo 37 estabelece os princípios que a administração pública deve seguir:

- legalidade: obediência à lei;
- impessoalidade: inexistência de preferências, privilégios ou diferenciações que não sejam previstos em lei;
- moralidade: princípios éticos de justiça, equidade e probidade;
- publicidade: visibilidade e transparência das ações públicas;
- eficiência: desempenho satisfatório das atividades, a fim de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

O princípio da legalidade está estreitamente ligado ao direito do outro, sendo enfocado na Constituição Federal de 1988, artigo 5º que: *“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”* (NIEBUHR, 2008, p.45).

O princípio da Legalidade impõe para administração pública o dever de agir sobre os pressupostos legais, atendo-se para as limitações de cada ato previsto em lei.

No princípio da Impessoalidade, afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2008), a Administração nunca pode atuar com o objetivo de prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas, devendo agir em prol do interesse público, jamais pessoal.

A Moralidade envolve as condutas éticas dos administradores públicos na sua aplicação e finalidade em consonância com a lei,

(...) o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo, o que não significa somente a conformação do ato com a lei, mas também com a moral administrativa e o interesse coletivo (MEIRELLES, 2007, p. 201).

O preceito da moralidade administrativa é mencionado na Constituição Federal artigo 85, elencando as sanções a governantes e agentes públicos por atos ou condutas de improbidade administrativa, podendo suspender o direito político.

Com relação ao princípio da Publicidade está entrelaçado a transparência dos atos administrativos na esfera pública, Mello (2008, p. 525) concorda dizendo que é *“dever administrativo manter plena transparência em seus comportamentos”*, publicando todos os atos, incluindo as prestações de contas.

Cabe enfatizar que o princípio da eficiência qualifica as atividades, orientando a gestão administrativa na consecução dos melhores resultados, isto é, *“do maior benefício com o menor custo possível, portanto, tem como conteúdo a relação: meios e resultados”* (SILVA, 2006, p. 671).

A esse respeito, a eficiência está relacionada com a legalidade, onde deve estar presente a racionalidade e os preceitos legais, em que todos exerçam suas funções com qualidade e compromisso.

No que envolve a probidade administrativa, está relacionada ao princípio da moralidade *“o que nada mais é do que a honestidade no modo de proceder”* (BRASIL, 2009, p.15).

Di Pietro (2008, p. 73-74) ressalta que esses princípios, *“impõem ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que se deseja alcançar”*.

Como é apontado no artigo 1º, do Código de Conduta da Alta Administração Federal:

I - tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental;

II - contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior;

III - preservar a imagem e a reputação do administrador público, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código;

IV - estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público;

V - minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal;

VI - criar mecanismo de consulta, destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do administrador.

É fato, então, que o direcionamento dos padrões éticos na função pública visa garantir a efetivação dos interesses públicos, contudo, quando ocorre desvio de poder, caracterizado como disfunção pública indevida tem-se uma finalidade ilícita com metas particulares em que o destinatário deixa de ser o povo, passando a ser o próprio agente público desviador que age em dissonância com as legislações para obter vantagem, ou outro de igual interesse.

3 CORRUPÇÃO PÚBLICA E NOÇÃO JURÍDICA

A corrupção envolve o controle abusivo do poder e dos recursos governamentais, sendo uma política das trocas em função de apoio político ou outros interesses (ROSENN; DOWNES, 2000).

Um termo muito usado quando envolve recursos públicos na ótica da sociedade brasileira, já que, o termo corrupção como aponta Antonio Frederico Zancanaro (1994), envolve muitos dirigentes e seus auxiliares, os quais exercem as funções públicas como se estivessem tratando dos seus negócios privados.

O conjunto das consequências de cada ato praticado pelo administrador público envolve o jurídico, isto é, para cada conduta realizada existe uma lei.

3.1 Corrupção pública: causas e efeitos

A corrupção decorre da moral predatória em que a lei deixa de ser relevante, então cada vez mais as pessoas agem em função da política das trocas, conseqüentemente da prática do suborno.

Neste sentido, Keith S. Rosenn e Downes Richard (2000) afirmam que a troca de recursos públicos envolve a distribuição de bens públicos ou particulares, tais como: hospitais, escolas, estradas, sistemas de esgoto, dentre outros, integrando a política de clientelismo.

Uma das causas estáveis da corrupção pauta-se nesta política, favorecendo certas características da economia e do sistema político brasileiro, ou seja, um exemplo típico explicitado por Keith S. Rosenn e Richard Downes (2000) é a ligação entre eleitores e políticos, mediante cabos eleitorais.

Em que os bens públicos e benefícios particulares, produtos da intervenção estatal sustentam as relações clientelistas, sendo oferecidos em troca de apoio extraídos diretamente do próprio Estado.

Em virtude disso, a corrupção vem aumentando, enquanto cultura política que visa mediante o poder do congresso favorecer práticas corruptas, já que a crise econômica desencadeia cada vez mais a disputa por um cargo eletivo, compondo um jogo arriscado no manejo do dinheiro público sem que ocorra flagrante, caso contrário geraria o medo de não se reeleger.

A intervenção estatal impulsiona cada vez mais os empresários a investirem, logo, o setor privado passa a defender mais o Estado, aumentando a interação entre empresário e funcionário público, tendo como resposta financiamentos para as campanhas políticas, isto é, a garantia efetiva das práticas de corrupção, compreendida como um desvio de conduta em busca de sempre poder levar vantagem em tudo.

Nos últimos dez anos em vista da cultura da corrupção surge o Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral – MCCE, para Reis, Oliveira e Castro (2010) dizem que a distorção na representatividade entre Executivo e Legislativo permite um afrouxamento na democracia brasileira.

Haja vista que o Executivo não pode agir sem autorização do Legislativo, sendo o poder maior no Parlamento, isto é, a lei orçamentária, o que leva o

Executivo a comprar votos para obter as autorizações que almeja, o chamado mensalão.

Uma das formas de corrupção mais usuais dentro do Legislativo federal são as já famosas ementas parlamentares ao orçamento apresentado pelo Executivo. Agregam-se a ele recursos destinados a obras ou equipamentos na base eleitoral do parlamentar. Apresentadas como forma de ajudar os municípios dessa base, elas de fato o ajudam a se reeleger, já que a síndrome da reeleição é uma das doenças mais desesperadoras que atingem os parlamentares de forma geral. A operação “sanguessugas”, da Polícia Federal, constatou que as empresas fabricantes de ambulâncias as superfaturavam em benefício próprio e dos autores das ementas com as quais seriam compradas (REIS; CASTRO; OLIVEIRA, 2010, p. 267).

Isto posto, os representantes do povo atuam em benefício próprio, ou seja, da classe política da qual fazem parte, compondo um verdadeiro espaço da corrupção, resultando nos crimes contra a administração pública.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, §10, a nível eleitoral ressalta a possibilidade de impugnação de mandato sob a premissa de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

3.2 Corrupção sistêmica

A corrupção no sistema político altera as características originais de uma coisa ou procedimento. Como propalam Castro, Oliveira e Reis (2010) pode ser definida como a decomposição do padrão normal do como administrar o patrimônio público.

3.3 Corrupção passiva e prevaricação

A corrupção passiva representa o ato de receber de forma direta ou indiretamente vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, mesmo que fora da função, ou antes, de assumi-la. Em virtude disso, surge a prevaricação, infração provida a partir da satisfação de interesse ou sentimento pessoal (COGAN, 2003).

3.4 Código penal brasileiro para agentes públicos corruptos

O código penal visa no elenco dos crimes administrativos cobrar do agente público que sejam exercidos os direitos fundamentais de todos os cidadãos, assim, puni os que se apropriam do tesouro e da propriedade pública.

No artigo 2º da Lei nº 8429/92, agente público é todo aquele que exerce por remuneração ou não, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outro vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas instituições públicas, aos quais as leis são aplicáveis se praticarem ou beneficiarem-se de ato de improbidade.

Na Constituição Federal de 1988, artigo 37,§ 4º é descrito que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, reforçando a previsão de suspensão dos direitos políticos, conforme artigo 15, V.

Em decorrência disso, tem-se a Lei nº 8429/92 com o intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO, 1996).

Assim, é especificado no Código Penal:

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

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

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei: Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa.

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

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

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

influência de outrem: Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

Ao tratar da questão Alexandre de Moraes diz:

A Constituição Federal prevê que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (MORAES, 2003, p.346).

Em suma, a lei de ação civil pública é processual, tendo reais possibilidades de haver condenação por ato de improbidade administrativa, sendo direito do povo reclamar por aquilo que pertence a uma coletividade.

4 MENSALÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

As ações que decorrem de atos dos quais se desviam dinheiro do erário público, mediante a obtenção de vantagem pessoal na prática de corrupção ou desvio de finalidade corresponde ao ímprobo, logo, designa a função de improbidade, isto é, punir o desvio cometido no exercício de função pública.

Nos termos da Lei nº 8429/92 artigo 17, o sujeito ativo da ação civil pública por improbidade administrativa é o ministério público ou a pessoa jurídica interessada, já os sujeitos passivos da demanda são os agentes públicos (servidores públicos ou não) responsáveis pela prática do ato e ou os beneficiários do ato.

Para Augusto Tanger Jardim:

a ação civil pública por improbidade administrativa tem natureza preponderantemente condenatória. Mas em seu bojo é também verificada uma nota declaratória, não sendo impossível também carga desconstitutiva, notadamente quando se pedir a nulificação de ato administrativo (JARDIM, 2008, p. 132).

Diante disso, a causa de pedir a ação condenatória permeia o fato de ser comprovado a violação dos direitos, evitando o dano injusto sofrido, compondo a base do que se deve julgar, uma vez que tem por objetivo proteger os interesses gerais de toda comunidade política, sendo um instrumento contra a corrupção no setor público.

Conforme salienta Danilo Knijnik (2007) o convencimento do órgão judicial para a condenação do agente público em ação de improbidade administrativa parte de provas claras e convincentes, podendo então resultar na perda da função pública, à suspensão dos direitos políticos e do direito de contratar com o poder público.

Efeitos de condenação – perda do cargo. O inciso I do artigo 92 do Código Penal Brasileiro traz como efeito a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo quando aplica da pena privativa de liberdade superior a um ano, em delitos cometidos com abuso de poder ou violação de dever para com a administração pública, ou para qualquer crime, se a pena for superior a quatro anos (ST), HC 17730/MS, (Gilson Dipp, 5ª T., un., 3602). A norma é de extrema importância no sentido da concretização do princípio da moralidade administrativa (CF, artigo 37), devendo ser declarada mesmo quando o servidor ou agente público já tenha sofrido a perda do cargo por ato administrativo, pois é comum a anulação do procedimento administrativo em tais casos. O efeito da condenação ora comentado, não deve ser confundido com a pena de interdição temporária de direitos, objeto do (inciso II do artigo 47 do CP), uma vez que a primeira consiste na perda do cargo que era ocupado ao tempo do fato, enquanto a segunda é um impedimento de novo acesso a cargo público (BALTAZAR JUNIOR, 2007, p.101).

À perda de cargo ou função pública a condenação criminal abrange a esfera administrativa, já as questões de mandato eletivo configuram a área política, sendo cabíveis a ambas a ordem judicial perante qualquer penalidade.

Toda vez que houver afetação de bens, interesses, ou serviços da União, de suas autarquias ou empresas públicas tem-se uma ação penal.

Nessa ótica a condução dos trabalhos do julgamento da ação penal 470 popularmente conhecida como a do mensalão teve por incumbência analisar ações de abuso de poder econômico, ou seja, todo um esquema de corrupção de membros do Poder Legislativo Federal para compra de votos a favor de projetos do Governo.

Para Emmanoel Ferreira Carvalho (2013) advogado e servidor público da Universidade Federal de Pernambuco tratou-se de um caso de inconstitucionalidade por vício de decoro parlamentar, isto é, esquema de compra de votos.

Com relação a isso é apresentado no artigo 55, §1º, da Constituição Federal: “*é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas*”.

O escândalo do mensalão em virtude do que é preconizado constitucionalmente coloca as ações dos membros do Congresso Nacional como um ato sem ética, logo imoral, já que não se pode receber vantagens indevidas no exercício da função legislativa em função de acatar os objetivos do executivo.

Emmanuel Ferreira Carvalho (2013) definiu o mensalão como o maior julgamento da história do Brasil, tendo 53 sessões, encerrado pelo Supremo Tribunal Federal em 17 de dezembro de 2012, condenando 25 dos 37 réus, sob a premissa de que houve desvio de recursos públicos do Banco do Brasil e da Câmara para financiar a compra de apoio político no Congresso Nacional.

Na visão de Emmanuel Ferreira Carvalho (2013) o mensalão representado nas atitudes corruptas dos parlamentares feriu o princípio da soberania popular, pois os interesses do povo foram desviados em prol do interesse individual em receber dinheiro para votar nos projetos do governo.

O que implica numa afronta à democracia, pois todo parlamentar no exercício do seu mandato deve agir com autonomia, contudo, tendo em vista sempre seu papel de representatividade diante do povo, sendo imprescindível haver um governo ético.

Neste julgamento, foi estabelecido um consenso entre os ministros: não importa a destinação do dinheiro, a corrupção aconteceu da mesma maneira. Nas palavras de Joaquim Barbosa:

(...) podem ter utilizado (o dinheiro) de qualquer maneira, em campanhas, em caixa dois, como para fins de enriquecer pessoalmente ou para distribuir mesada a parlamentares de seus partidos ou para atrair deputados de outros partidos para suas bancadas, conforme a CPI dos correios, o que significa que o dinheiro foi solicitado e foi recebido (PEREIRA, 2013, p. 132).

A partir da visão Merval Pereira (2013) houve desvio de dinheiro público para financiamento político, seja através da manipulação de licitação na Câmara dos Deputados ou no Visanet do Banco do Brasil.

O que implica dizer que houve um prejuízo no espaço político porque a sociedade inteira foi furtada através desses atos corruptos que desilude o eleitor, especialmente os mais jovens. Já que ao político caberia mais cuidados éticos do que ao cidadão comum, pois cuida da coisa de todos.

4.1 Grupos: político partidário, empresarial e financeiro

O caso mensalão segundo Victor Azambuja Gama (2006) envolveu agentes públicos e privados, políticos, empresários, diretores de bancos, funcionários públicos e autoridades do governo federal, constituindo ações de desvio de recursos públicos, concessões de benefícios indevidos a particulares em troca de dinheiro, partilha de cargos em instituições públicas, compra de apoio político e transferências periódicas de dinheiro a deputados.

Daí ser composto por três grupos, sendo o primeiro político-partidário: formado por dirigentes do partido dos trabalhadores (PT); o segundo: dirigido por Marcos Valério e o terceiro operacional e financeiro: composto por dirigentes dos Bancos Rural e BMG.

Situando-se em Victor Azambuja Gama (2006) no grupo partidário estavam os acusados do partido trabalhista de participarem do mensalão: o ex-ministro José Dirceu, o ex-tesoureiro Delúbio Soares, o ex-secretário-geral Silvio Pereira, e o ex-presidente do partido, José Genoíno, estes tinham o papel angariar apoio político para o governo Lula.

Bem por isso, foram concedidos cargos em empresas públicas e o pagamento das mensalidades aos parlamentares, logo o esquema do mensalão. Como ministro da Casa Civil José Dirceu administrou esse esquema e, ainda concedeu segundo Roberto Jefferson aos partidos aliados cargos na administração pública federal.

Solicitou também a agência brasileira de Inteligência (Abin) e a Polícia Federal para investigá-lo, após seu desentendimento com o núcleo governista, desvendando a existência de corrupção nos correios.

A partir disso, surgiram outras denúncias relacionadas ao pagamento das mensalidades, então a partir de 2003 o grupo partidário aliou-se ao empresário Marcos Valério, dando origem ao valerioduto.

Como ressalta Victor Azambuja Gama (2006) cabia-lhe providenciar e repassar dinheiro considerado de origem ilegal na forma de empréstimos ao PT para tal esquema e para outros fins, como: pagar dívidas antigas do partido, financiar gastos de campanha e outras despesas do PT e de seus aliados.

O ministro da Fazenda Antônio Palocci foi acusado de omissão diante das irregularidades financeiras produzidas por seus membros de partido, além de já

fazer parte de uma investigação da Promotoria e Polícia Civil de Ribeirão Preto em relação a um suposto esquema de desvio de recursos públicos da prefeitura de Ribeirão Preto para o PT no período de vigência de seu mandato como prefeito dessa cidade (2001-2002).

Sobre esse aspecto o grupo empresarial conforme Victor Azambuja Gama (2006) representado por Marcos Valério tinha como sócios (Ramon Hollerbach, Cristiano de Melo Paz, Rogério Tolentino) e funcionários (Simone Vasconcelos e Geiza Dias dos Santos) de empresas do ramo de publicidade administradas direta ou indiretamente por ele.

Dentre as firmas de publicidade que participavam do esquema Victor Azambuja Gama (2006) ressaltou: SMPB, Graffiti Participação Ltda, DNA Propaganda Ltda e Tolentino & Melo Assessoria Empresarial S/C. A SMPB e Tolentino & Melo cumpriam o papel de camuflar e fraudar o repasse de recursos através de falsos empréstimos para o caixa usado pelo núcleo político-partidário para o pagamento dos deputados em troca de apoio político.

O grupo operacional e financeiro exposto por Victor Azambuja Gama (2006) era composto pela cúpula administrativa do Banco Rural: José Augusto Dumont (Vice-Presidente, já falecido), José Roberto Salgado Vice-Presidente, os dados das investigações realizadas na CPI dos Correios e pelos próprios relatos de Marcos Valério.

De acordo com Victor Azambuja Gama (2006) cerca de cinquenta e cinco bilhões foram transferidos pelos Bancos Rural e BMG ao grupo de Marcos Valério na forma de empréstimos fraudulentos, visavam o pagamento de dívidas do PT e de seus aliados, financiamento de gastos de campanha, para enriquecimento pessoal ilícito de determinados agentes públicos.

E inclusive, diz Victor Azambuja Gama (2006) sob a orientação do ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares, para o pagamento por apoio político de determinados parlamentares da base aliada do Governo, compreendido pelo Partido Popular PP, Partido Liberal — PL, Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB e também pelo próprio partido de Roberto Jefferson, o Partido Trabalhista Brasileiro — PDT.

Por fim, enfatiza Victor Azambuja Gama (2006), a camuflagem desses recursos desviados dos cofres públicos concedidos pelo governo em acordo com o seu grupo político-partidário permitiu as fraudes financeiras e os repasses dos

recursos ao grupo de Marcos Valério, realizado pelos Bancos Rural e BMG os quais, buscando encobrir as práticas ilegais ocultavam a entrega das cifras a seus destinatários, dificultando os verdadeiros beneficiários.

A esse respeito, percebe-se uma disfunção pública, ou seja, um desvirtuamento ético pautado na deturpação funcional e no afastamento das finalidades legais de uma traição ao interesse coletivo, a vontade social em função daquilo que é pessoal, corporativo e partidário.

4.2 Análise econômica de 2002 e 2003 e as políticas do governo Lula

Na visão de Luiz Filgueiras, Bruno Pinheiro, Celeste Philigret e Paulo Balanco, (2010) o desempenho da economia brasileira, durante o período de Lula como Presidente do Brasil teria iniciado com o chamado novo desenvolvimentismo: crescimento com distribuição de renda em função da retomada da participação do Estado na condução do processo econômico.

Em que a partir de planejamento junto ou através das empresas estatais fortaleceu os investimentos do setor privado, ampliando a oferta de crédito, aumentos reais do salário mínimo e a política social, especificamente com o Bolsa-Família, reorientação da política de comércio exterior com melhorias nas exportações brasileiras.

Estes autores afirmam que no segundo semestre de 2002 houve uma aceleração da inflação, conseqüentemente a deterioração das finanças públicas o que exigiu o controle da situação monetária, fiscal e cambial do país em decorrência da desaceleração do crescimento econômico.

O que resultou na diminuição dos investimentos privados em 2003, esta situação apresentou resultados mais positivos a partir do momento que ocorreu a redução da inflação e da taxa básica de juro o que permitiu o crescimento das exportações.

O período de 2004 até 2005 segundo Luiz Filgueiras, Bruno Pinheiro, Celeste Philigret e Paulo Balanco, (2010) apontou melhorias no salário mínimo, nos projetos sociais destinados às camadas populares mais necessitadas e, ainda a expansão da concessão de crédito, favorecendo empresas, pessoas físicas e as jurídicas a partir da redução da taxa de juro.

Em 2006, o presidente recuperou-se das denúncias do mensalão. Com apoio na alta do emprego e numa política de redistribuição de renda, reconstruiu o governo e garantiu uma vitória sem sustos no segundo turno. Nada assegura, porém que a proeza de 2006 será repetida em 2014 (LEITE, 2013, p. 334).

Como visto é preciso que a lei vigore para todos, pois representa uma fronteira que não pode ser ultrapassada com a finalidade protetora, sendo que numa democracia, as grandes decisões devem beneficiar o povo, ou seja, nascer e voltarem-se para o povo, jamais atender aos interesses de alguns grupos políticos.

5 DIREITOS POLÍTICOS

Para André Luiz Nogueira da Cunha(2004) a definição de direitos políticos está atrelada à palavra política, pois designa além das atividades próprias da cidade o saber e o estudo de forma sistemática, sendo o direito que direciona e ordena a administração da cidade ou do Estado.

A esse respeito, José Afonso da Silva(2006) envolve o poder público, permitindo que o cidadão ativo participe na formação da autoridade nacional, exercendo o direito de eleitor ou de vontade de ser deputado, senador ou presidente da república.

Então, pode-se dizer que engloba as normas que definem a atuação da soberania popular, sendo reafirmado no Ordenamento Jurídico Brasileiro, na Constituição Federal de 1988, no seu capítulo IV, artigo 14, está preconizado que: a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular, bem como o alistamento eleitoral e o voto; as condições de elegibilidade e os inelegíveis.

Portanto, é importante ressaltar que os direitos políticos compreendem o direito de sufrágio, que é a essência do direito político, que tem como núcleo o direito de voto.

Para José Afonso da Silva (2006) o termo sufrágio pode ser compreendido:

(...) as palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimos. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente no seu artigo 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direito e secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é outro termo com que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio), outro, o seu exercício (o voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio) (SILVA, 2006, p.348).

Desse modo o sufrágio é o direito que se externa através do voto para escolher pessoas que irão representar o Estado nas funções estatais, mediante o sistema representativo do regime democrático.

Portanto, a capacidade eleitoral ativa é exercida por meio do voto, a qual integra o exercício do direito de sufrágio, uma vez que votar faz parte da democracia representativa e, ainda constitui uma função política e social, isto é, o direito político efetiva as condições de participação popular no poder do Estado, em que dentro dos direitos individuais cada eleitor manifesta a sua vontade.

Como é apontado na Constituição Federal (1988) no artigo 1º que: “os direitos são indispensáveis para as pessoas, reconhecidos e garantidos por uma determinada ordem jurídica”.

Nesse sentido, José Afonso da Silva(2006) ressalta que:

(...) os direitos fundamentais do homem constituem a expressão mais adequada (...) para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamental acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, dever ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados(SILVA, 2006, p.176).

Os direitos estão vinculados à cidadania, compreendida na união entre a igualdade e a justiça, princípios fortalecedores dos mecanismos de democracia, propulsores da participação efetiva no desenvolvimento de políticas, seja, mediante projetos de iniciativa popular, plebiscito, referendos, dentre outros. Asseguram a todos como indivíduos ou enquanto agentes públicos obrigações, especificamente a de respeitar pessoas que vivem na ordem social.

Com isso, os direitos políticos incluindo o ato de votar e ser votado englobam o exercício da soberania popular nas diferentes formas de ação popular e o de organizar e participar de partidos políticos.

5.1 Aspecto histórico dos direitos políticos no Brasil

O desenvolvimento do cenário histórico político constitucional do Brasil inicia-se em 1824 com a primeira constituição até a sétima em 1988, o Estado na busca do desenvolvimento organizacional dos poderes atribuídos de normatização social cria as constituições, elencando regras fundamentais da convivência social.

A Constituição Luso-brasileira de 1822 representou oposição aos portugueses, comerciantes e militares que ameaçavam a independência brasileira, nesta foi incorporado à ideia de uma inovação no Direito penal e penitenciário, em que se proibiria a tortura e demais penas cruéis, valorizando além das visitas, a limpeza das cadeias.

E concederia direitos de cidadão aos libertos, porém esse projeto teve sua dissolução da assembleia, afetando os interesses econômicos daqueles que se viam prejudicados pelo autoritarismo imperial (COTRIM, 2010).

Diante do descontentamento o imperador determinou que fosse elaborado um novo projeto de Constituição, sendo aprovado em 25 de março de 1824 em que foi estabelecida a existência de quatro poderes no Estado brasileiro:

Judiciário – composto de juízes e tribunais, tendo como órgão máximo o Tribunal de Justiça, com magistrados nomeados diretamente pelo imperador.

Legislativo – composto de senadores e deputados, encarregados de elaborar as leis do império, cujo mandato de senador era vitalício e o de deputado durava três anos. Os Senadores eram escolhidos pelo imperador.

Executivo – exercido pelo imperador e seus ministros de Estado, cabia-lhe o poder da administração pública e o de garantir o cumprimento das leis.

Com a outorgação desta, foram excluídos da vida política do país a grande maioria dos homens e a totalidade das mulheres, dos escravos e dos indígenas, em virtude do voto censitário, que corresponde ao direito eleitoral concedido a uma parcela pequena, instituída de renda.

A relação entre igreja Católica e Estado brasileiro foi regulada, mediante a existência do regime padroado, em que membros da igreja eram tidos quase que

como funcionários públicos. Havia a ideia de garantia da liberdade individual e econômica, assegurando, ainda o pleno direito a propriedade, porém a maioria da população permanecia escrava, então havia uma distância entre lei e realidade.

A partir de 15 de novembro de 1890, reuniu-se no Rio de Janeiro a Assembleia Constituinte, tendo por objetivo elaborar uma nova Constituição com caráter republicana, ou seja, com sistema presidencialista, sendo o Presidente da República chefe de governo e de Estado, auxiliado por ministros.

Então, em 24 de fevereiro de 1891 surgem as seguintes inovações: instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo; os três poderes tornaram-se independentes: Executivo, exercido pelo presidente da República e pelos ministros de Estado; Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e Judiciário, cujo órgão máximo é o Supremo Tribunal Federal;

O direito de voto foi assegurado aos brasileiros maiores de 21 anos, exceto analfabetos, mendigos, soldados e religiosos, as mulheres não podiam votar e, ainda o voto era aberto; separação entre a Igreja e o Estado, não sendo mais assegurado à religião católica o status de religião oficial; instituição do *habeas corpus*, gradativamente ao longo do século XX o voto tornou-se secreto e as mulheres, os religiosos, os analfabetos e os jovens maiores de 16 anos adquiriram o direito de votar (COTRIM, 2010).

Ao chegar a Presidência da República, Vargas suspendeu a Constituição da República, demonstrando maior preocupação com a questão social e interesse em defender as riquezas nacionais institui na Segunda República a Constituição de 16 de julho de 1934, gerando maior poder ao governo federal.

O voto passou a ser obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, tendo as mulheres pela primeira vez direito de voto, contudo manteve-se a proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas; mandado de segurança e ação popular. As riquezas naturais do país, advindas das jazidas minerais e quedas de água na geração de energia passaram a ser protegidas pelo Estado brasileiro.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 era autoritária, iniciava-se um governo ditatorial da era Vargas, conhecido como Estado Novo, a qual instituiu ao governo o poder de prender pessoas, julgando-as sumariamente, seguindo a

condenação e a pena de morte, supressão das instituições democráticas, os partidos políticos forma extintos e as eleições democráticas suspensas, prisão e exílio de opositores do governo.

Após a renúncia forçada de Vargas deu-se início a redemocratização com a promulgação em 2 de fevereiro de 1946 de uma nova Constituição de cunho liberal, estabelecendo a democracia como regime político da nação, confirmação do voto secreto e universal para os maiores de 18, preservação da legislação trabalhista, garantia do direito de greve para os trabalhadores, mandatos eletivos presidencial de cinco anos, proibindo-se a reeleição, os deputados mandatos de quatro anos, senadores de oito anos, sendo três para cada estado da federação.

Outro fator relevante foi a garantia constitucional de direitos fundamentais, como a liberdade de pensamento, de crença religiosa, de expressão, de locomoção e de associação de classe (BONAVIDES; ANDRADE, 2006).

Em 1967 em pleno regime militar surge mais uma Constituição predominando o autoritarismo, portanto, os direitos fundamentais do cidadão deixaram de existir, os inimigos internos do regime eram perseguidos, um período marcado pelas ementas dos Atos Institucionais, o AI-5, de 13 de dezembro de 1968 deu ao regime absolutos poderes.

Uma grande parte da sociedade lutava pela redemocratização do país, em decorrência disso, em 5 de outubro de 1988 é proclamada a Constituição Cidadã, inaugurando um novo sistema jurídico institucional no país, ampliando as liberdades civis, os direitos e as garantias individuais.

A nova Carta consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, concedendo direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos, sendo a estes facultativo.

De acordo com Brega Filho (2002) pode-se destacar as mudanças na reforma no sistema tributário e na repartição das receitas tributárias federais, com propósito de fortalecer estados e municípios; reformas na ordem econômica e social, com instituição de política agrícola e fundiária e regras para o sistema financeiro nacional; leis de proteção ao meio ambiente; fim da censura em rádios, TVs, teatros, jornais e demais meios de comunicação; e alterações na legislação sobre seguridade e assistência social.

Nesta perspectiva esta Constituição Federal de 1988 conferiu amplos direitos aos cidadãos, permitindo a existência da cidadania e como direito

fundamental do cidadão a igualdade jurídica, enfatizando no artigo 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, á segurança e à propriedade [...]”.

Por conseguinte, à liberdade de cada pessoa limita-se nas normas jurídicas num contexto social, integrando como é destacado no artigo 6º: “*são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*”.

No artigo 3º da Constituição Federal de (1988) é apontado como objetivo fundamental a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, em 1989 houve a primeira eleição direta para presidente da República em que foi eleito Fernando Collor de Mello, o qual devido aos seus atos de corrupção levou a população ao exercício de um direito o impedimento do primeiro presidente eleito por voto direto, depois de dois anos e meio foi então cassado, efetivando com isso, os princípios da cidadania, ressaltando dessa forma que o conceito de cidadania não se esgota na dimensão formal, ética, política e jurídica, pois faz parte de um processo em construção, decorrente de cada momento histórico.

5.2 Cidadania e democracia

A vida em sociedade pressupõe o reconhecimento das multiculturas, advindas da acelerada tecnologização e das complexas transformações nos modos de produção social que fazem surgir novas formas de acúmulo do capital e distribuição de renda na contemporaneidade, sendo relevante pensar que as pessoas são diferentes, mais dotadas de direitos.

Neste contexto é preciso repensar a competitividade para que não continue gerando o afrouxamento dos valores morais e éticos, como diz Santos:

o impulso da competitividade globalizadora, produz egoísmos locais ou regionais exacerbados, justificados pela necessidade de defesa das condições de sobrevivência regional, mesmo que isso tenha de se dar à custa da ideia da integridade nacional. Esse caldo de cultura pode levar a quebra da solidariedade nacional e conduzir a fragmentação do território e da sociedade (SANTOS, 2005, p.95).

Isto posto, cabe a escola que é uma instituição fundamental na vida de todos, corroborar para a formação de cidadãos autônomos, capazes de atuar com competência e dignidade no exercício de seus direitos e deveres, enquanto cidadãos.

Para Milton Santos(2005) é possível pensar na construção de um outro mundo, mediante uma nova postura, isto é, mais humana, em que os laços de solidariedade e de cooperação, recriem uma era centrada na consolidação dos valores morais e éticos.

Educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar. Um processo educacional somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos.

Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que seja capaz de intervir de forma eficaz no mundo (GADOTTI, 1999).

Desse modo, a educação estará articulada com os avanços do mundo contemporâneo e, sobretudo, engajada no enfrentado das questões que tem suas origens na falta de uma educação cidadã, assim, para que a formação humana seja norteada por princípios éticos e morais, tendo em vista que, a sociedade é constituída pelas relações sociais, econômicas, políticas e culturais que são estabelecidas nas relações de produção pelos homens.

A promoção da cidadania está presente em vários artigos da Carta Magna, no entanto, a população ainda deixa de exercer seus direitos. De acordo com MarshallThomas Humphrey(1967) existe uma distinção entre as várias dimensões da cidadania com relação aos direitos que as integram, primeiramente o Direito Civil, os quais englobam aquilo que é fundamental para uma vida digna, desde a liberdade, igualdade, incorporando o ir e vir, a escolha do trabalho, manifestação do pensamento, liberdade individual e o cumprimento da lei.

Os Direitos Políticos estão centrados na participação do cidadão no governo da sociedade, organizando partidos, votando e sendo votado, ou seja, são os que dão legitimidade a organização política da sociedade.

Por fim os Direitos Sociais, aqueles que asseguram a participação na riqueza coletiva, tais como: salário justo, direito à educação e saúde de qualidade, dentre outros fatores.

Tendo em vista que a igualdade de direitos e a dignidade de todos depende da efetivação constante da democracia a qual representa uma construção histórica, cabe salientar que a Revolução Francesa ocorrida em 1784 retratou os princípios da: liberdade, postulando que os homens nascem e permanecem livres e iguais nos direitos, portanto é um direito natural do homem.

A igualdade foi analisada a partir da Lei, sendo a mesma para todos, então o privilégio de uns sobre outros seria condenável, deveria haver a fraternidade nos valores humanos. Contudo, ainda hoje esses ideais não foram alcançados devido às desigualdades e mazelas sociais existentes (PIERITZ, 2012).

O Estado na busca por disseminar essa cidadania se organiza e cria políticas sociais que permitem aos cidadãos de um modo geral uma participação ativa, pois constitui verdade inquestionável o fato de que, a todo o momento, as diferenças entre os homens fazem-se presentes, mostrando e demonstrando que existem grupos humanos dotados de necessidades, portanto, é inadmissível que haja corrupção no emprego dos recursos públicos destinados para atender justamente esses cidadãos de direitos.

Faz-se necessário efetivar o princípio da responsabilidade em que cada cidadão é responsável por ele, enquanto ser humano e pelo seu grupo social, conseqüentemente deve agir com uma postura ética pautada na preocupação ou cuidado com aquilo que representa o bem coletivo.

Conforme Adnilson José da Silva,; Darlan Faccin Weide,; Paulo Guilhermeti,; (2008, p.94):

(...) a ética se apresenta como uma necessidade social, porque o homem é um ser contraditório, que oscila entre o racional e o animal, o consciente e o inconsciente, o público e o privado. A ética quer então resolver o conflito entre o que o homem deve fazer e o que ele não pode fazer.

Em virtude disso é perceptível que o bem comum é orientado pelas virtudes morais e éticas e que a plena cidadania só pode ser exercida a partir do diálogo entre os homens.

Um documento norteador da igualdade de direitos pertinentes a todos os homens é a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, a Organização das Nações Unidas (ONU) produziu este documento na tentativa de

construção de uma cidadania universal, isto é, um meio viável na busca da democracia planetária.

Norberto Bobbio(1997) diz que:

(...) haverá paz estável, uma paz que não tenha a guerra como alternativa, somente quando não existirem cidadãos desde ou daquele Estado, mas sim do mundo, os quais compartilham a premissa de que os direitos do cidadão são construções históricas, decorrentes de certas circunstâncias mediadas por diferentes lutas coletivas acerca de uma nova liberdade contra velhos poderes que ferem os direitos de cada pessoa (BOBBIO, 1997, p.1).

Por isso, é importante a união cidadã no que representa controlar a gestão pública, já que, constitui um mecanismo de prevenção e ou minimização da corrupção e de fortalecimento da cidadania, isto é, cabe às pessoas participarem do processo de tomada de decisões políticas, especificamente na área social.

Como postula a Escola de administração Fazendária (ESAF) no caderno intitulado Gestão Democrática dos Recursos Públicos, Claudemir Frigo e Ana Lúcia Martins da Silva (2008):

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. Para tanto, é fundamental que se construa uma gestão pública que privilegie uma relação governo-sociedade baseada na troca de informações e na corresponsabilização das ações entre o governo e o cidadão. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão a informação simples e compreensível é o ponto de partida para maior transparência (FRIGO e SILVA, 2008, p.57).

Desse modo, a cidadania política envolve a participação ativa dos indivíduos no todo que circunda o contexto social e econômico do país, sendo muito importante o direito que cada pessoa tem de votar e de ser votado.

5.3 Transparência e controle da corrupção política no Brasil

O Brasil desde o período imperial já buscava organizar o orçamento, a partir de autorizações legislativas, em 1808 D. João VI criou o Erário Público (Ministério da Fazenda). No ano de 1824 D. Pedro I outorgou a primeira Constituição brasileira, estabelecendo exigência de elaboração de proposta orçamentária. E no ano de 1830

foi aprovado o primeiro orçamento brasileiro por meio de decreto legislativo (BRASIL, 2009).

No período republicano que abrange de 1889 até 1962, o poder Legislativo passa a elaborar os orçamentos e no governo de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek são instituídos grupos de trabalho setoriais e organismo de planejamento, finalmente, no governo João Goulart é criado o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o Brasil desde então, buscava normatizar os processos orçamentários, uma vez que, a partir do planejamento das ações governamentais, passou a constituir uma ferramenta eficaz na administração pública, tendo em vista o princípio da gestão democrática dos recursos públicos, onde a transparência orçamentária garante aos cidadãos o direito de fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos.

A Administração Pública Direta integra entidades estatais, como a Presidência da República, as Secretarias Estaduais e Municipais. Já a Indireta é composta por Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Dessa forma, a administração pública direta e indireta tem a obrigatoriedade de trabalhar para atender as necessidades coletivas, visando ao bem comum, para tanto, aliena, compra bens, contrata a prestação de serviços e a execução de obras, sendo sumamente importante haver uma gestão administrativa democrática, ética e transparente (MORAES, 1999).

Enfim, devemos agir puramente pelo dever racional. E esse dever guia a ação humana, especificamente no trabalho. Por isso, os imperativos morais permitem aos homens serem autônomos, dando a capacidade de autodeterminação e crescimento na vida sem desrespeitar o direito do outro.

A liberdade democrática na sociedade civil exige a participação popular como um elemento básico da cidadania, o ato de tomar decisões é uma ação política que faz toda a diferença no cuidado com aquilo que é do povo e para o povo. Haja vista que a transparência é um caminho a ser trilhado de forma simultânea entre governo e sociedade, cabendo aos agentes públicos informar os cidadãos e estes conscientes do papel que desempenham devem apropriarem-se do que é público, zelando politicamente pelo bem comum que é de todos.

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira de 1988 prevê os meios legais de participação das pessoas no que envolve controlar a gestão dos recursos públicos, além disso, estabelece como os órgãos estatais devem assumir esse controle de forma constitucional.

Em virtude da complexidade existente nas estruturas político-sociais e do fenômeno da corrupção o controle dos bens públicos deve permear toda a coletividade, em que os cidadãos munidos dos seus direitos monitorem permanentemente as ações governamentais, a fim de que haja mais seriedade na aplicação dos recursos arrecadados, os quais visam suprir as necessidades básicas de sobrevivência de cada pessoa.

Desse modo, pode-se falar em democracia, isto é, num governo do povo e para o povo, pois os conflitos de ideias e opiniões garantem o diálogo e uma nova forma organizacional do Estado, sendo que a autonomia das pessoas, a liberdade de opinião e de expressão acaba disseminando a ideia de uma ação política mais ética dos eleitos.

Desse modo, a efetivação da gestão democrática depende da atuação dessa coletividade, que corrobora nas decisões, e na fiscalização, isto é, zelando pelo cumprimento das normas administrativas, isto é, da aplicação transparente dos recursos públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade contemporânea entre Estado, indivíduo e mercado configura o social, sustentado a garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, especificamente a liberdade individual, sendo fator relevante à participação do Estado nos aspectos econômicos e sociais.

Já que é o gestor do bem-estar coletivo. Então é preciso pensar numa política capaz de restituir a vontade e a decisão do ser humano para uma nova existência social em que haja uma convivência mais digna. O que coloca que a democracia política deve sustentar-se num sistema justo e socialmente participativo, consolidando e reproduzindo o sistema democrático, tanto no plano teórico, quanto prático.

Por todo o exposto, a corrupção integra a natureza das ordens políticas, tornando-se mais aparente nos contextos de transformações históricas e de crises

de legitimação por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público.

Na política a corrupção é uma ação ilegítima dos agentes de acordos com normas que especificam a legitimidade da ordem política, haja vista que significa o modo como articula-se juízos de valor ou necessidade justificada no plano contrafactual, ou seja, só existe corrupção porque há uma expectativa normativa, portanto, através das normas morais analisa-se a sua ocorrência, pois as regras surgem em virtude do que é transgredido.

Os conflitos moldam as instituições em suas formas jurídicas, apontando as virtudes capazes de estabilizar os desejos privados, criando-os para a vida comunitária, mediante a participação política ativa na esfera pública, evitando com isso a prevacarização, quando o corpo deixa de cumprir seus deveres em função de atos indecorosos como os de usufruir das redes de clientelas e do suborno como práticas de auferir prestígios (FILGUEIRAS, 2008).

Nesse contexto, a ordem jurídica é fundamental para dar legalidade à ação do Estado, tornando-o ao mesmo tempo responsável diante da sociedade política em que os indivíduos sejam chamados à existência moral, assegurando a existência do domínio privado. Pois a corrupção em sua forma econômica abarca qualquer tipo de apropriação indébita de um domínio público.

A corrupção como fator de crises faz parte da vida democrática, sendo seguida de escândalos que criam um sentimento de descontentamento com as instituições públicas.

Dessa forma, o administrador público deve agir em conformidade com a responsabilidade instituída no plano jurídico, nas dimensões penal e civil, uma vez que o fundamental em uma democracia é equilibrar a existência da autoridade política, a liderança dos demagogos, a administrativa burocrática e a responsabilidade política, capaz de absorver a pluralidade de interesses e expressões políticas em prol do bem comum.

Como o Estado, demanda a representatividade enquanto mecanismos substancial deve sustentar a legalidade de seus atos, logo no ordenamento jurídico a pessoa tem direitos e deveres num Estado soberano o direito é calcado na lei natural.

Na democracia representativa existe uma tensão entre o poder e a lei, entre racionalidade e a racionalização é nesse sentido que, do ponto de vista ético, cabe

ao governante analisar as consequências da ação política junto ao eleitorado e não dos meios empregados para a consecução dos fins.

A garantia da responsabilidade das instituições depende dos direitos de cidadania a partir de eleições livres e da liberdade de expressão.

Os esquemas corruptos deixam a base social lesada, levando o Estado na compensação das perdas, passando a cortar gastos essenciais voltados para as políticas sociais, além de aumentar a carga tributária. Portanto, a corrupção é um problema ligado às patologias da representação política.

Para Fernando Filgueiras (2008) a proposição de reformas para o controle da corrupção está vinculada a reconstrução da representação, tais reformas propõem mudanças nos marcos constitucionais, tendo em vista a realidade global, indo além das diferenças entre realidades econômicas, culturais, políticas e sociais, partindo de um modelo universal de representação defendido como democracia.

Na visão de Keith S. Rosenn e Downes Richard (2000) essas reformas precisam reduzir o número de partidos no congresso, aumentando a disciplina partidária e instituir uma representação mais equânime das várias regiões do país.

Diante do exposto, os atos políticos devem estar embasados nos princípios constitucionais, na ética da responsabilidade administrativa, numa política democrática destinada a mudança social em que beneficiados os indivíduos, partindo sempre das normas e regras universais em que diante da dominação, poder, fraude e violação contra o bem do povo todos possam cobrar legalmente seus direitos lesados que interferem na satisfação das suas necessidades básicas de sobrevivência com dignidade.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

AVRITZER, Leonardo; Filgueiras, Fernando. (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Crimes federais contra a administração pública, a previdência social, a ordem tributária, o sistema financeiro nacional, as telecomunicações e as licitações, estelionato, moeda falsa, abuso de autoridade, tráfico transnacional de drogas, lavagem de dinheiro**. 2.ed.rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 1997.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8ed., Florianópolis: OAB Editora, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**:promulgada em 5 outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/constituicao.htm>>. Acesso em: 25/03/ 2014.

_____. Código de Conduta da Alta Administração Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm>. Acesso em: 25/03/ 2014.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Artigos 312 e 313.Código Penal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=ARTS.+312+E+313+DO+C%C3%93DIGO+PENAL>> Acesso em: 25/03/ 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática e controle social dos recursos públicos /Programa Nacional de Educação Fiscal**. 4. ed. Brasília: ESAF, 2009. 72 p. (Série Educação Fiscal. Caderno 4).

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos fundamentais na Constituição de 1988**: conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

CARVALHO, Emmanoel Ferreira. Controle judicial de constitucionalidade por vício de decoro parlamentar: o caso mensalão. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 111, abr 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13065&revista_caderno=9>. Acesso em ago 2014.

COGAN, Arthur. **Crimes contra a administração pública**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

COTRIM, Gilberto. **História global: Brasil e geral: volume 3.** 1. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidade.** São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação.** São Paulo: Atlas, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FRIGO, Claudemir; SILVA, Ana Lúcia Martins da. Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF. **Gestão democrática dos recursos públicos.** 4.ed. rev. E atual. Brasília: ESAF, 2008.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã.** São Paulo: Cortez/Editores associados, 1999.

GAMA, Victor Azambuja. **A economia política da corrupção: o caso mensalão.** Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para a obtenção de Carga horária na disciplina CNM 5420 — Área de Pesquisa: economia política da corrupção. Orientador: Prof. Eraldo Sérgio Barbosa da Silva. Florianópolis, agosto de 2006. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia294105.PDF>. Acesso em: 20/08/14.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 20/07/14.

JARDIM, Augusto Tanger. **A causa de pedir no direito processual civil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

KANT, Emmanuel. **Textos selecionados.** São Paulo: Abril Cultural, 1980. (coleção pensadores).

KNIJNIK, Danilo. **A prova nos juízos cível, penal e tributário.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história do mensalão: as contradições de um julgamento político.** São Paulo: Geração Editorial, 2013.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 56, de 20.12.2007, 2. tiragem, São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO JUNIOR, João Cancio de. **A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2008.

PAZZAGLINI FILHO, Mariano; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1996.

PIERITZ, Vera Lúcia Hoffmann. **Relações humanas e sociais**. Indaial: Uniasselvi, 2012.

PEREIRA, Merval. **Mensalão: o dia a dia do maior julgamento da história política do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; (CORD.). **Ficha Limpa Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010**. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 2010.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. v.19.7ªed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard. (ORG.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. [Tradução Roberto Grey]. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Adnilson José da; WEIDE, Darlan Faccin; GUILHERMETI, Paulo. **Educação na contemporaneidade**. Guarapuava: Unicentro, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

STONER, James Arthur Finch. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil.**São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.