

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**DE INCLUSÃO SOCIAL**  
**LINHA DE PESQUISA CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO**

Ana Paula Cordeiro Krug

**O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À**  
**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO DE**  
**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Cruz do Sul  
2020

#### CIP - Catalogação na Publicação

Krug, Ana Paula Cordeiro

O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS : DIAGNÓSTICO  
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
/ Ana Paula Cordeiro Krug. - 2020.

135 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz  
do Sul, 2020.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Administração Pública. 2. Controle externo. 3. Improbidade  
administrativa. 4. Prefeito. 5. Políticas públicas preventivas.

I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

**Ana Paula Cordeiro Krug**

**O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO  
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2020

Ana Paula Cordeiro Krug

**O CONTROLE EXTERNO COMO MECANISMO DE ENFRENTAMENTO À  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMETIDA POR PREFEITOS: DIAGNÓSTICO  
DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

*Dr. Rogério Gesta Leal*

Professor Orientador – UNISC

*Dra. Caroline Müller Bitencourt*

Professor Examinador – UNISC

*Dr. Rodrigo Valgas dos Santos*

Professor Examinador

Santa Cruz do Sul

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha família, em especial aos meus pais Ana Rosa e Homero, por me proporcionarem realizar o mestrado e incentivar a seguir o caminho da docência, como era meu desejo desde criança, quando brincava de ser professora colorindo de giz o quadro-negro, e por entenderem minhas ausências, assim como meus irmãos Júnior e Juliana.

Ao Gustavo, meu companheiro, que pôde sentir todas as minhas angustias desde a elaboração do projeto e na trajetória destes dois anos para cumprir as tarefas dentro do prazo, sendo que não mediu esforços para mudarmos de cidade e facilitar minha logística, conciliando o mestrado com meus empregos. Obrigada, amor, por sofrer junto comigo, ler todos os artigos e esta dissertação, seu incentivo, tolerância e suas palavras foram essenciais.

As minhas amigas Amanda, Priscilla e Rafaela por tornarem a jornada mais leve e alegre, obrigada por tudo, de coração, não tenho dúvidas que nossa amizade vai perdurar. Estendo também os agradecimentos ao meu orientador, Professor Rogério Gesta Leal, por me auxiliar com todo o seu grande conhecimento e suas produções de trabalhos que vem desenvolvendo ao longo dos anos na temática, o que agregou na construção teórica e pragmática produzida, além da sua disponibilidade de sempre retornar aos contatos de forma rápida e precisa.

Por fim, agradeço à banda pelas ricas críticas construtivas e ponderações realizadas para o fim de aprimorar o presente trabalho.

## RESUMO

A presente dissertação tem como tema a improbidade administrativa cometida por prefeitos e o controle externo como mecanismo de enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, tendo como parâmetro as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O tema encontra-se atrelado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, vez que busca trazer estudos sobre patologias corruptivas e verificar os impactos em políticas públicas decorrentes das informações diagnosticadas nas decisões do site do Tribunal de Contas Gaúcho, refletindo na sociedade civil como um todo. O problema que norteou a pesquisa é: quais as tipologias de improbidade administrativa cometidas por prefeitos emergem das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e em que medida estas decisões, enquanto instrumento de controle externo e enfrentamento à corrupção, podem se operacionalizar em demarcações de políticas públicas de prevenção?. O objetivo geral é verificar que elementos e tipos de improbidade administrativa cometida por prefeitos são detectados das decisões da Corte de Contas a partir da pesquisa de casos no período proposto, e quais as possíveis políticas públicas daí decorrentes. Nos objetivos específicos, demonstrar as relações entre Administração Pública e corrupção, após, demarcar a improbidade administrativa como espécie de corrupção, delimitando seus contornos teóricos e normativos, perpassando entre as funções do controle externo do Tribunal de Contas. Por fim, realizar diagnóstico através do estudo de casos de dados levantados das decisões da Corte de Contas em relação à improbidade administrativa cometida por prefeitos e as suas consequências administrativas, assim como quais as espécies de improbidade podem ser extraídas da pesquisa e as possíveis demarcações de políticas públicas preventivas. Justificando-se a pesquisa, verifica-se o trabalho como forma de contribuição no enfrentamento à corrupção na Administração Pública, em especial no âmbito da improbidade administrativa cometida por prefeitos, no sentido de apontar diretrizes de aprimoramento do controle, em especial preventivo. Os resultados da pesquisa demonstram a necessidade de políticas públicas de Estado, extraindo-se dos casos concretos que patente a alta capacitação do gestor e demais

agentes públicos, assim como a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar multas mais severas quando detectadas irregularidades que caracterizem improbidade administrativa, bem ainda dissertação de política pública de interface entre o aprimoramento da colaboração entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, o Ministério Público Estadual e o próprio Poder Judiciário no âmbito do controle da improbidade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle externo. Improbidade administrativa. Prefeito. Políticas públicas preventivas.

## **ABSTRACT**

This dissertation has as its theme the administrative improbity committed by mayors and the external control as a mechanism to fight corruption in the Public Administration, having as a parameter the decisions of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul. The theme is linked to the Graduate Program in Law - Master's and Doctorate - of the University of Santa Cruz do Sul, in the line of Contemporary Constitutionalism research, since it seeks to bring studies on corrupt pathologies and verify the impacts on public policies resulting from the information diagnosed in the decisions of the Rio Grande do Sul Audit Court website, reflecting on civil society as a whole. The problem that guided the research is: what types of administrative misconduct committed by mayors emerge from the decisions of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul and to what extent these decisions, as an instrument of external control and confrontation of corruption, can be operationalized in demarcations of public prevention policies?. The general objective is to verify which elements and types of administrative improbity committed by mayors are detected from the Court of Auditors' decisions based on the research of cases in the proposed period, and what are the possible public policies resulting from them. In the specific objectives, to demonstrate the relations between Public Administration and corruption, after demarcating the administrative improbity as a kind of corruption, delimiting its theoretical and normative contours, crossing between the functions of the external control of the Court of Auditors. Finally, to carry out a diagnosis through the study of cases of data gathered from the decisions of the Court of Auditors regarding the administrative improbity committed by mayors and its administrative consequences, as well as which species of improbity can be extracted from the research and the possible preventive public policies for repeated occurrences, in the face of an exemplary analysis. Justifying the research, it was verified the work as a way of contributing to the fight against corruption in the Public Administration, especially in the scope of administrative improbity committed by mayors, in the sense of pointing out control improvement guidelines, especially preventive. The results of the research demonstrate the need for state public policies, extracting from the concrete cases that patent the high capacity of the manager and other public agents, as well as the possibility of the Court of Auditors to impose more



severe fines when irregularities are detected that characterize administrative improbity, as well as the dissertation of public policy interface between the improvement of collaboration between the Court of Auditors, the Public Prosecutor's Office, the State Public Prosecutor's Office and the Judiciary itself in the context of the control of administrative misconduct.

Keywords: Public administration. External control. Administrative improbity. Mayor. Preventive public policies.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIações**

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**CNJ** – Conselho Nacional de Justiça

**CPF** – Cadastro de Pessoa Física

**LIA** – Lei de Improbidade Administrativa

**MPC** – Ministério Público de Contas

**PL** – Projeto de Lei

**TC** – Tribunal de Contas

**TCE-RS** – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

**TJ-RS** – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2 AS TENSAS RELAÇÕES ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO: variáveis políticas e culturais.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Intersecções entre o conceito de Administração Pública e a corrupção como fenômeno multifacetado.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 A cultura patrimonialista como modelo de Estado histórico e a importância da ética pública no Brasil.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3 O presidencialismo de coalizão e as facilidades que ele traz para o fomento da corrupção.....</b>	<b>41</b>
<b>3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ESPÉCIE DE CORRUPÇÃO E A FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Relação entre moralidade administrativa e improbidade administrativa.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2 Marcos normativos e teóricos da improbidade administrativa como espécie de corrupção.....</b>	<b>62</b>
<b>3.3 Formas de controle externo, estrutura e funções do Tribunal de Contas no combate à improbidade administrativa.....</b>	<b>75</b>
<b>4 ESTUDOS DE CASOS À LUZ DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>88</b>
<b>4.1 Sínteses de estudos de caso em relação à improbidade administrativa cometida por prefeito.....</b>	<b>88</b>
<b>4.2 Diagnóstico dos dados levantados e as consequências administrativas dos atos de improbidade administrativa cometidos por prefeitos.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2.1 Algumas considerações críticas sobre a operacionalidade do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul....</b>	<b>99</b>
<b>4.3 Possibilidades demarcatórias de políticas públicas preventivas aos atos de improbidade administrativa sob comento a partir dos casos analisados.....</b>	<b>103</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema corrupção vem sendo cada vez mais estudado, com o que caracteriza-se como patologia social de múltiplas faces, transitando por diversos ramos de conhecimento e envolvendo fatores culturais, econômicos, institucionais, políticos, dentre outros. E é importante que esta patologia esteja sempre sob foco de estudo, porque mesmo não sendo fenômeno novo, trata-se ainda de um desafio a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas.

O presente estudo tem como tema a improbidade administrativa cometida por prefeitos e o controle externo como mecanismo de enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, tendo como parâmetro as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. A improbidade administrativa é tomada nesta dissertação como espécie de patologia corruptiva nos termos conceituais desenvolvidos nos estudos do orientador, Professor Rogério Gesta Leal, e a pesquisa tem como intuito demonstrar ser possível extrair, de modo exemplificativo, políticas públicas preventivas de improbidades identificadas pelo controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, para o fim de contribuir sobre os estudos do fenômeno corrupção, em especial seu enfrentamento.

A pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais as tipologias de improbidade administrativa cometidas por prefeitos emergem das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e em que medida estas decisões, enquanto instrumento de controle externo e enfrentamento à corrupção, podem se operacionalizar em demarcações de políticas públicas de prevenção? Hipoteticamente, vislumbra-se que pela análise realizada dos casos e das decisões do Tribunal de Contas do Estado será possível averiguar quais os tipos de improbidades administrativas cometidas pelos prefeitos podem ser detectadas do controle externo desenvolvido pelo órgão, com o que será possível delimitar possibilidades de políticas públicas de prevenção.

Para tanto, o estudo foi estruturado em três capítulos. No capítulo inicial, aborda-se, por meio de formulação histórica e conceitual, as intersecções entre Administração Pública e a corrupção, a cultura patrimonialista como modelo de Estado no Brasil e a importância da ética pública na gestão dos interesses da Sociedade, bem ainda o presidencialismo de coalizão e as dificuldades que ele traz

para o combate da corrupção, a fim de se abstrair as variáveis políticas e culturais destas relações.

Referente ao segundo capítulo, demarca-se a improbidade administrativa como espécie de corrupção, delimitando seus contornos teóricos e normativos, em especial a partir da relação que se estabelece entre moralidade administrativa e improbidade administrativa e baliza-se as funções e a estrutura do Tribunal de Contas, órgão de controle externo da Administração Pública.

No terceiro capítulo, será realizado diagnóstico, através de estudos de casos com dados levantados à luz das decisões da Corte de Contas que tenham potencial relação com casos de improbidade administrativa cometida por prefeitos e as suas consequências administrativas, assim como quais as espécies de improbidade podem ser extraídas da pesquisa e as possíveis demarcações de políticas públicas preventivas. As decisões da Corte de Contas evidenciadas no presente estudo foram escolhidas por amostragem no site [www1.tce.rs.gov.br](http://www1.tce.rs.gov.br), acessando o campo “Consultas” e selecionando a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”.

Adotou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que a partir de mecanismos de controle externo da Administração Pública para o combate à corrupção analisou-se em que medida as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tem se operacionalizado em eventual responsabilização administrativa dos chefes do executivo das municipalidades. Quanto ao método de procedimento, utilizou-se o monográfico.

A análise proposta é pertinente como forma de contribuição no enfrentamento à corrupção no âmbito da Administração Pública, em especial no tocante a improbidade administrativa cometida por prefeitos, no sentido de apontar diretrizes de aprimoramento do controle exercido em um ambiente já caracterizado como sendo recorrente de atos ímprobos, assim como para se demarcar políticas públicas de evitação destas condutas.

O trabalho é pautado aos propósitos da linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com área de concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, vez que busca trazer estudos sobre patologias corruptivas dentro de uma sociedade complexa e plural. Assim, os resultados da pesquisa que será realizada

inserem-se no âmbito do Constitucionalismo Contemporâneo, pois visa verificar, exemplificativamente, os possíveis impactos em políticas públicas decorrentes das informações detectadas de decisões do site do Tribunal de Contas Gaúcho, refletindo na sociedade civil como um todo.

## **2 AS TENSAS RELAÇÕES ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CORRUPÇÃO: variáveis políticas e culturais**

Pretende-se nesse capítulo demonstrar, por meio de uma abordagem histórica e conceitual, as ligações entre o conceito de Administração Pública e a corrupção. O princípio da probidade aliado a outros princípios constitucionais da Administração vão nortear a atuação do agente público, além de fortalecerem as possibilidades de controle interno e externo, o que será decisivo no combate à corrupção.

Nessa abordagem ganha importância a matéria principiológica, já que o Direito Administrativo não é ramo codificado, em especial em um cenário de práticas patrimonialistas presente desde o Brasil Colônia e que ainda se apresenta ante a república de forma vigente. A falta de percepção da *res publica*, a patrimonialização da coisa pública, favorecem panoramas corruptivos. Assim, com a cultura patrimonialista como modelo de Estado, os códigos de ética pública cumprem papel de suma importância como meios preventivos para alcançar a probidade administrativa.

A democracia brasileira é marcada por escândalos políticos, muitos deles ligados a corrupção. Sabe-se que a corrupção é de difícil conceituação e ver-se-á que isso se dá em razão das diversas formas e contexto que se apresenta. Ainda, no Brasil, o presidencialismo de coalizão representa um campo de negociações dentro do Congresso Nacional, criando-se um ambiente que favorece atos corruptivos.

### **2.1 Intersecções entre o conceito de Administração Pública e a corrupção como fenômeno multifacetado**

O direito administrativo, que vai essencialmente, tratar dos fundamentos orientadores da Administração Pública, pertence ao ramo do direito público, tal como ocorre com o direito constitucional, com o qual tem maior aproximação. Isso porque o texto constitucional fundamenta a base de variados institutos administrativos, possuindo um capítulo próprio destinado à Administração Pública - Capítulo VII do Título III - bem mais, com dispositivos espalhados no decorrer do texto. Cabe ressaltar, que não se confunde com poder estrutural do Estado, dado que

acertadamente a própria Constituição faz a separação dos poderes em título apartado.

Nesse sentido, para entendimento dos preceitos da Administração Pública é importante ter delineado que o Estado fundamentalmente ecoa no direito administrativo, já que Administração faz parte da organização estatal (MEDAUAR, 2018).

Em que pese os variados conceitos desse ramo jurídico, podemos considerar o direito administrativo como um conjunto sistêmico de normas e princípios com a finalidade de alcançar o interesse público. Dito de outro modo, perfilha como finalidade do direito administrativo: instrumentalizar a Administração Pública para que efetive o interesse público e viabilizar a concretização da cidadania. Assim, regula relações jurídicas de caráter interno, composto pelas pessoas administrativas, bem ainda caráter externo, constituído pela relação Estado e coletividade. Como já consolidado, o Direito não é interpretado como estanque de determinado ramo, mesmo que caracterizado como único, possui ligações jurídicas diversas, não seria diferente com o Direito Administrativo (CARVALHO FILHO, 2015).

Carlos Sundfeld (2010, p. 305) vai argumentar que direito administrativo é um grande conjunto de “normas (constitucionais, legais, regulamentares) mais a cultura jurídica (teorias, interpretações, práticas) destinadas a, por meio do direito, organizar e controlar efetivamente a administração pública, e ainda assegurar direitos aos particulares”.

Ainda, o direito administrativo revela-se com um caráter sancionador, como ocorre com a lei de improbidade administrativa, lei anticorrupção, bem ainda pode este ramo se apresentar na forma de diretrizes à gestão administrativa. Dessa forma, caracteriza-se como uma espécie de fator delimitador, tanto no setor público, quanto privado, como por exemplo ao disciplinar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade, eficiência, conforme previsão do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nesse passo:

Trouxe a Lei Maior em seu bojo importante mecanismo de salvaguarda da lisura no trato com a coisa pública, viabilizando a devida punição daquele que se vale da posição obtida na estrutura do Estado ou de entidades colaboradoras para fins escusos, bem como a exclusão da esfera pública daquele que sequer consegue identificar os mais mezinhos valores éticos que devem pautar a vida republicana (GUIMARÃES, 2008, p. 59).



Estes princípios constitucionais aliados aos princípios da supremacia do interesse público, indisponibilidade do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, vão nortear a atuação do agente público, além de fortalecerem as possibilidades de controle interno e externo de todos os entes federativos, de todos os poderes de estado, o que será definitivo no combate à corrupção. Mas com o patrimonialismo como um modelo de Estado histórico, não se protege a supremacia do interesse público, tampouco se garante a aplicação de princípios que passariam a ser basilares da Administração Pública moderna com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a legalidade que comanda a Administração Pública precisa de um processo hermenêutico, que reside em considerar o todo no qual se insere (LEAL, 2006). As Constituições do século XX, vão tratar de conteúdos políticos e legitimidade como seguimento contínuo na realização de seus conteúdos.

Diante de um quadro evolutivo do direito administrativo, também adentra a transformação da própria atuação pela Administração Pública, com novas atribuições e inquietações que não estavam presentes na concepção originária, incluindo distintas formas de atuação e organização. E nesse sentido, denota-se que a atividade administrativa, a partir da Carta Constitucional de 1988, estampa como ultrapassado o modelo atuante de centralização de poder, cedendo lugar ao pluralismo (BITENCOURT NETO, 2017).

Nessa nova roupagem, o cidadão não aceita mais o papel simbólico de ser apenas representado, requer - de forma mais ampla - o posto de coadjuvante, como também - em uma definição mais reservada - o ofício de protagonista das decisões administrativas. Soma-se uma nova configuração da função administrativa, com readequações estruturais e de gestão, com incremento da participação dos cidadãos na Administração Pública por meio do diálogo, uma vez que este órgão se revela como uma interface entre Estado e sociedade civil (OLIVEIRA, 2005).

Vale o destaque elaborado por Oliveira (2005) quando retrata o cidadão consciente como aquele que quer falar e expressar sua opinião; já o cidadão responsável tem conhecimento de seu papel social e com isso faz intervenções, e o cidadão cooperador, que não quer estranheza por colaborar na administração administrativa em prol do coletivo.

No tocante as transformações do ramo Direito Administrativo, cita-se a constitucionalização, privatização, democratização, consensualidade. Justino de Oliveira põe em relevo a participação administrativa:

Nesse cenário, exsurge o fenômeno da participação administrativa, o qual configura uma das linhas de evolução da Administração pública contemporânea. Para Odete Medauar, participação administrativa refere-se (i) à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população, (ii) ao decréscimo da discricionariedade, (iii) atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos e (iv) às práticas contratuais baseadas no consenso, negociação e conciliação de interesses (OLIVEIRA, 2005, p. 171).

Os instrumentos assegurados constitucional e legalmente que disciplinam a administração pública tem uma preocupação com a transparência e a probidade, com o intuito de compelir favoritismos, protegendo a moralidade e o bem público da corrupção. Em uma visão contemporânea de Estado, o texto constitucional vai trazer objetivos e disciplina que legitime a sua existência. Por isso, não se sustenta que determinados atos administrativos possam se valer de discricionariedade para não se justificar a motivação (GUIMARÃES, 2008).

Adentrando na temática principiológica, a Administração Pública será norteadada por seus princípios administrativos, matéria de suma importância, já que o Direito Administrativo não se trata de ramo codificado. E aqui não é cabível nas dimensões desta pesquisa sobre a natureza dos princípios, mas se quer demonstrar sua importância, uma vez que direcionam a criação de regras sobre temas variados e assentam como consultores de interpretação com o ordenamento constitucional, bem mais comportamentos na sua aplicação pela Administração. Logo, os princípios do Direito Administrativo guardam papel relevante, trazendo reflexos na vida social em um cenário de práticas patrimonialistas que ainda se apresentam de forma vigente em nossa sociedade.

Nesse ínterim, a Constituição Federal de 1988, por força do Artigo 37, prevê o princípio da moralidade administrativa ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência como princípios regentes da gestão da coisa pública.

A legislação do Brasil era muito ampla e deficitária, faltava instrumentos de investigação adequados, mas com o manto constitucional criou-se novas ferramentas. Ainda, a determinação de princípios que ampliaram radicalmente as

possibilidades de controle dos atos da Administração Pública. Com efeito, o fato da constitucionalização dos princípios da Administração Pública concedeu ao judiciário, e também aos órgãos de controle, a possibilidade de explorar circunstâncias do ato que antes eram vedados.

Inaugurou uma nova forma de relação entre administrador e administrado, este último como parte importante na relação política. Ainda, na função administrativa que pode-se identificar que tipo de Estado se anuncia, seja liberal ou social, ético ou corrupto (GABARDO; FINGER, 2011).

O princípio da legalidade traduz a concepção do Estado Democrático de Direito fundamentado no Artigo 1º da Lei Maior, exprimindo a total submissão do Estado perante a lei. Este princípio tem por finalidade a proteção do cidadão das arbitrariedades por parte dos atos do Poder Público. Enquanto que aos administrados é permitido fazer o que a lei não proíbe, não podendo, a propósito, fazer ou deixar de fazer algo que a norma não determina, no âmbito da Administração Pública, o agente público só é permitido a ter condutas previamente contidas em lei (MELLO, 2015).

Ademais, como mencionado, por ser um ramo não codificado, o Direito Administrativo tem como guia inúmeras leis administrativas que estão espalhadas no ordenamento jurídico e tratam de variados temas, sendo produzidas em todos os entes da federação que, aliadas aos decretos, portarias, regimentos, estatutos, dentre outras, tornam a tarefa de administração do interesse público multiforme e complexa. Nesse aspecto, se tem certo descrédito da Constituição e do princípio da legalidade, apontando para o paradoxo de colocarmos a lei como principal fonte do direito e o que é aplicado na prática.

Por outro lado, no âmbito das relações entre particulares, lhes é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, o que no direito positivo brasileiro encontra-se expresso no Artigo 37 e Artigo 5º, inciso II, ambos da Constituição Federal, estabelecendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Por isso, os atos administrativos não precisam estar todos previstos em lei, mas devem ter a lei como fundamento de validade, uma vez que até quando de trata de discricionariedade, necessita-se de previsão legal (ANDRADE, 2008).

Insta mencionar a mutação da ideia de legalidade. Em suma, aduz Medauar (2018, p. 117) que houve uma distorção do termo para “legalismo”, que além de trazer um exacerbado formalismo de portarias, decretos, por exemplo, passou-se a ter a concepção das leis serem justas pelo fato de serem denominadas leis, pouco importando o conteúdo. Em contrapartida, a autora destaca que também “expandiram-se e aprimoraram-se os mecanismos de controle de constitucionalidade das leis.”.

A direção dada pela Carta Constitucional de 1988, positivando princípios e normas essenciais à Administração Pública intensificaram a função jurisdicional, a qual regula atos administrativos, fortalecendo o controle de constitucionalidade (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAUJO FILHO; FIGUEIREDO, 2017). O espírito do princípio da legalidade é fazer com que a Administração siga todas as normativas de nosso ordenamento jurídico. Com o decorrer do tempo ampliou-se o dever às regras legais em sentido estrito, para um dever de obediência tanto às leis, quanto ao Direito, no qual destacam-se normas constitucionais, regulamentos e princípios (SUNDFELD, 2010).

Por conseguinte, em respeito ao princípio da legalidade e todo seu desenvolvimento, o administrador público deve se guiar pela lei, como também buscar em cada ato administrativo obedecer ao Direito.

O princípio da impessoalidade tem afinidade com o poder de isonomia ou imparcialidade por parte da Administração Pública e dever de conformidade com o interesse público. Deve-se buscar sempre o interesse da sociedade como um todo, de modo a satisfazer os interesses coletivos, fugindo da concepção pessoal do agente. Em vista do interesse público estar definido pelo Direito e não na convicção individual do agente, a impessoalidade tem correlação direta com o princípio da legalidade. Vigora que a função da Administração Pública é executar a lei, da melhor forma possível, livremente de quem seja atingido, beneficiado ou prejudicado. Assim como estrita a ligação com o princípio da igualdade de tratamento que deve ser respeitado pela Administração para com os administrados (CARVALHO FILHO, 2015).

Ao poder público é imposto, pelo princípio da impessoalidade, que a atividade administrativa tem como destinatário os administrados, ou seja, cidadãos de forma geral, sem discriminação e sem se beneficiar determinada pessoa, empresa ou

partido político. Nos casos que forem considerados de pessoalidade, o Direito Administrativo aplica sanções. Exemplo clássico de pessoalidade é o nepotismo, em que ocorre a nomeação por agente público de parentes para cargos públicos em comissão. O nepotismo trata-se de tema comum na cultura administrativa e na sociedade brasileira, podendo de certa forma se confundir como causa ou consequência da corrupção.

Nas palavras de Musetti (1994, p. 158) “nepotismo é a prática de favorecer alguém preferido pelos que detêm o poder; nesse sentido, qualquer ato proveniente de quem detém o poder, que favoreça alguém, é nepotismo”. Nessa linha, Diogenes Gasparini (2008) vai explicar que a prática do nepotismo vem se alargando, não sendo abarcado apenas pelas nomeações de parentes pela autoridade nomeante para ocupar algum cargo público de provimento em comissão, mas também nomeação de amigos, por exemplo, pretendendo-se firmar um ajuste político.

Gasparini (2008) vai diferenciar ao menos três espécies de nepotismo, em razão da autoridade nomeante ou em face dos objetivos almejados com esta nomeação. Tem-se o nepotismo clássico, no qual a autoridade nomeia seus parentes para ingressarem em cargos de provimento em comissão, ao passo que as funções desempenhadas estão diretamente ligadas a sua orientação hierárquica. O autor vai exemplificar com o Prefeito que nomeia seu próprio filho para desempenhar função com cargo em comissão de Chefe de Gabinete.

Como uma segunda espécie, Gasparini cita o nepotismo transversal ou também chamado oblíquo, em que há a nomeação mútua de parentes de autoridade na mesma instituição, que nada mais é do que uma troca de favores entre autoridades com esse poder de nomeação para tentar burlar o sistema. Isso porque quem nomeia o favorecido é outra autoridade pública que não detém de parentesco. Com efeito, o nepotismo está presente, mas não diretamente por aquela autoridade que é impedida de lhe nomear, todavia de todo modo seu parente é favorecido. (GASPARINI, 2008).

A terceira espécie seria aquela em que o agente público age por interesses políticos, nomeando pessoas independentemente da relação de parentesco, denominada de nepotismo político. Aqui o propósito é formar alianças para, como exemplo, ampliar a base de apoio político do governo frente ao Congresso Nacional.

Isso inclui sustentação para aprovação ou não de determinado projeto de lei, quitar promessa de campanha eleitoral, o que, por certo, não condiz com o interesse público. Salvo exceções, pode-se afirmar que não há nenhuma preocupação com a qualificação profissional do nomeado (GASPARINI, 2008).

A importância de pôr em relevo o conteúdo de nepotismo se dá que por força da Lei nº 8.429/1992, em que o agente público que incorre na prática de nepotismo comete ato de improbidade administrativa. Odete Medauar (2018, p. 119) exemplifica o escopo que a Constituição busca evitar com o princípio da impessoalidade ao citar “atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia”, objetivando, em verdade, que se mantenha o interesse da coletividade e não as motivações particulares.

A vedação desta prática decorre diretamente dos princípios constitucionais previstos no Artigo 37 do texto constitucional vigente, em especial fundamentado nos princípios da moralidade, eficiência e impessoalidade. Por isso não se exige a edição de lei expressa, o que se corrobora pela Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, que conferiu carácter de autoaplicabilidade (RODRIGUES, 2016).

O princípio da moralidade administrativa, pautado como informador dos demais princípios da Administração, especialmente o da probidade que será tratado no próximo capítulo, exige que em todas as condutas do administrador público se observe as normas morais, bem verdade é um garantidor da ética e justiça. É importante entender que se trata diretamente da atuação na Administração Pública e não da moral do agente público em relação à sociedade, já que é possível o indivíduo se comportar de forma imoral perante a sociedade, contando que não descumpra a lei, porém o funcionário público tem a obrigação de atuar de acordo com a lei e com a moral (CARVALHO FILHO, 2015).

A legalidade tem conexão com a licitude, a moralidade com a honestidade. As violações do princípio da moral administrativa implicam em ilegitimidade do ato administrativo, de maneira que os atos imorais podem ser anulados pelo Judiciário, principalmente, através de ação popular, conforme Artigo 5º, inciso LXXIII da CF e Lei nº 4.717/45 e, via ação de improbidade administrativa. O princípio da moralidade administrativa é de difícil conceituação, mas de forma geral, a imoralidade é

perceptível diante de um contexto de condutas e práticas. Medauar (2018, p. 120) vai explicar que tanto a decisão que já foi tomada, quanto aquela que ainda será tomada “de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração”.

O princípio da moralidade é fundamento jurídico para o combate as formas de nepotismo supracitadas. As atividades desempenhadas pela administração pública devem ser pautadas pelos preceitos legais e pela moral, já que não se pode afirmar que tudo que é legal é moral, assim sendo, a moralidade administrativa é critério de validade da conduta. Não por menos que na Lei nº 9.784/99 este princípio é mencionado como modo de atuação a ser obedecido pela Administração Pública segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (MARTINS JÚNIOR, 2001).

Sarmento (2002) vai levantar um ponto interessante ao questionar se a moralidade administrativa revela-se no âmbito ético ou jurídico. O autor vai fundamentar sua posição por meio de autores como Kelsen, Pontes de Miranda, para afirmar que a moralidade pertence ao plano jurídico. Nesse sentido, a moral administrativa não é sinônimo da moralidade comum, sendo que “é composta por um conjunto de valores que foram judicializados e transformados em normas jurídicas cogentes” (2002, p. 107). Não é diferente a posição de Saraiva Filho (1992, p. 125-126) ao aduzir que:

No que tange à conceituação do princípio da moralidade administrativa, não custa mencionar a concepção dominante, entre os administrativistas daqui e do exterior, de que a moral administrativa não se confunde com a moral comum, embora ganhe influência desta, já que aquela, encontrando-se juridicizada, representa o conjunto de regras de conduta para uma boa administração, tiradas da disciplina interior da administração pública, a qual não deixa de espelhar os valores morais prestigiados e amparados pelo ordenamento jurídico, mormente pela Lei Suprema.

Nessa linha, a moralidade não incorporava a juridicidade, à medida que a validade dos atos administrativos seguia a observância a lei, sem levar em conta motivações daquele agente público que praticou o ato. Na seara do Brasil, somente após diversos escândalos ligados a notáveis autoridades da República, que por meio da Constituição Federal de 1988, Artigo 37, que os atos administrativos para serem válidos ficaram vinculados a legalidade e observância da moralidade, impessoalidade e publicidade, além de outros valores axiológicos não implícitos em

nosso ordenamento jurídico, como supremacia do interesse público (SARMENTO, 2002).

Todavia, o princípio em tela não carece ter conteúdo explicado expressamente em lei, porquanto se determina de forma objetiva quando em confronto do ato ou conduta do agente administrativo em consonância com as regras éticas de disciplina interna da Administração. Dito de outra forma, não é necessário legislar sobre moralidade administrativa, primordial é a Administração ser por ela guiada (MARTINS JÚNIOR, 2001).

A atividade estatal deve estar alinhada para o bem comum, para atingir finalidade pública. Por isso esta estritamente atrelada a uma boa administração, sendo que a não observância aos princípios regentes da Administração Pública representam a violação da moralidade administrativa (SARMENTO, 2002).

Nesse mesmo sentido ensina José Augusto Delgado (1992, p. 61):

[...] a administração pública não está somente sujeita à lei. O seu atuar encontra-se subordinado aos motivos e aos modos de agir, pelo que inexiste liberdade de agir. Deve assim, vincular a gestão administrativa aos anseios e necessidades do administrado, mesmo que atue, por autorização legal, como senhor da conveniência e oportunidade. Qualquer excesso a tais limites implica adentrar na violação do princípio da moralidade administrativa sempre exigindo uma correta atividade.

Paralelamente, Wallace Martins Júnior (2001, p. 43) assim afirma “O princípio da moralidade administrativa impele o agente público a atuar de forma mais completa do que simplesmente agir conforme a lei”.

Feita esta premissa de que a moral administrativa é constituída por normas jurídicas, Sarmiento (2002) vai argumentar que levando em conta as diferenças entre norma-princípio e norma-regra, as normas de moral administrativa estão presentes em nosso texto constitucional e na lei ordinária via princípios, aplicando-se, portanto, judicial e administrativamente pelas autoridades.

De acordo com o princípio da publicidade, a Administração tem o dever de transparência, devendo dar visibilidade das ações estatais, desfrutando de duas finalidades: conferir a legalidade e possibilitar o controle de suas ações. Esta publicidade dos atos administrativos deve obedecer a previsão legislativa, o que vai fazer com que um ato somente possua obrigatoriedade e efeito a contar de sua publicação (MOREIRA, 2002). Somente cabe o sigilo dos atos administrativos em



situações específicas de que a publicidade possa originar lesão a um direito constitucional, como casos de segurança nacional.

Como marco importante e relacionado ao princípio da publicidade, tem-se a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, a qual garante a qualquer interessado solicitar acesso de informações aos órgãos públicos, o que agrega sobremaneira o controle e combate.

O amplo exercício da transparência confere o acompanhamento da gestão pública por diferentes classes sociais, possibilitando as reivindicações de seus interesses e, na medida que se efetiva esse controle social, o detalhamento e disponibilidade de informações tendem a se tornar mais claro e efetivo. A publicidade apenas para grupos restritos ataca os princípios constitucionais que dão suporte a democracia e desenvolve campo mais passível de condutas ilícitas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013)

Antes da Lei de Acesso à informação, referida transparência resta patente já no Artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, ao tratar especificamente acerca necessidade de uma ação planejada e se fazer transparente as execuções da gestão fiscal. Ainda, o Artigo 48 da referida LC vai exigir transparência nos processos de elaboração e discussão de planos, leis orçamentárias com incentivo da participação popular e realização de audiências públicas, bem ainda o acesso público ao conhecimento e acompanhamento pela sociedade de informações referente execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos e em tempo real. O dispositivo vai também prever sobre a adoção de conjunto integrado de administração financeira e controle.

A Lei Complementar nº 131/2009, visando um melhor entendimento e aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe importantes alterações, dentre elas, após promulgada a Lei, a transparência nos atos de gestão pública passa de um “incentivo” a uma obrigação.

Em que pese presentes dispositivos constitucionais do direito de acesso à informação, a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras previsões legais, faltava uma legislação específica que desse conta de regularizar os dispositivos constitucionais. Com a entrada em vigor, em 2012, da Lei de Acesso à informação, ampliou-se a transparência de gestão dos três poderes, da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, regulamentando o já constitucional direito à informação e ratificando o carácter da publicidade como regra e o sigilo como exceção.

Insta salientar que este avanço se deve à pressão e debate internacional na esfera de direitos civis e políticos, aliado ao combate à corrupção. Aliás, a busca pelo combate à corrupção, visível pelos inúmeros protestos da população brasileira nos últimos anos, é um dos motivos da crescente busca pela transparência. Essas previsões legislativas que atendem ao princípio da publicidade, almejam a melhor eficiência dos atos da Administração Pública, prevenindo e corrigindo esquemas de corrupção.

Por sua parte, o princípio da eficiência ganha *status* constitucional quando introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, traduzindo uma relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. É com base neste princípio que a sociedade pode exigir dos poderes públicos a concretização de direitos sociais, tais como saúde, educação, dentre outros que devem ser garantidos pelo Estado. Vale a crítica lembrada por Carvalho (2015, p. 30) ao mencionar que “Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.”.

Em que pese a inexatidão do termo “eficiência” o escopo principal do princípio é de buscar atuar por meio e resultados eficientes, precisos, satisfatórios. Isso vale também para as atividades internas e não somente aquelas com grau de coletividade. Para corroborar o exposto acima, cabe transcrever as considerações de Carvalho Filho:

A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na Constituição, suscitou numerosas e acerbas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31).

O princípio da eficiência é o princípio mais moderno na esfera da função administrativa, já que adentrou expressamente no ordenamento com a Emenda Constitucional no 19/2008, embora já se tinha menção na Constituição Federal de 1988 em seu Artigo 74, inciso II. Esse princípio irá se apresentar em conexão a dois modos: ao de atuação do agente e ao modo de estruturar a Administração Pública:

Todas essas definições e entendimentos têm em comum a compreensão de que o princípio da eficiência na administração pública é uma norma jurídica direcionada ao Estado e aos agentes públicos, que exercem direta ou indiretamente essa função; que determina, conjugado com os demais princípios da administração pública, a busca do atendimento ao interesse público, procurando sempre a forma mais adequada para alcançar o melhor resultado com os recursos, instrumentos e mecanismos de que dispõe (LIMBERGER, KOSSMANN, 2016, p. 295)

O princípio da eficiência vai impor ao administrador público realizar seus atos com rapidez, perfeição e rendimento, observando as demais regras que norteiam as suas atribuições (GASPARINI, 2008). As atividades públicas devem buscar o bem comum, na medida em que preconiza Moraes (2002, p. 348) que o agente público deve agir “de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos”.

Ressalta-se que a eficiência não se sobrepõe a nenhum dos princípios já destacados, e com ele, busca-se o combate à ineficiência formal, incentivando condutas positivas contra práticas de corrupção, como suborno, tráfico de influências, atos que são suscetíveis de acontecerem no ambiente da Administração Pública.

Por todo o já exposto, tem-se que os princípios analisados serão uma forma de controle dos atos administrativos e conseqüentemente da corrupção, uma vez que como já mencionado, a Administração Pública deve obedecer à lei e ao Direito.

Martins Júnior (2001, p. 224) pontificou que a violação de princípio se afigura espécie de improbidade administrativa e como o mais grave atentado contra a Administração Pública, já que “completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo”. A punição quando da violação de um princípio tem importância na medida em que atos corruptivos não necessariamente configuram prejuízo patrimonial, mas principalmente moral, pois como se verá a corrupção se transformou, mudando também a sua moeda.

Feitas estas premissas sobre o Direito Administrativo e a Administração Pública, algumas notas sobre corrupção e sua difícil conceituação precisam ser feitas e frisa-se que foi seguida a linha de pesquisa adotada pelo professor orientador do presente trabalho, a qual compreende o Estado, Administração Pública e Sociedade, na linha de Patologias Corruptivas, para o efeito de assentar a

improbidade administrativa como uma espécie que se insere na dinâmica desse cenário de patologia.

Ao longo da história da humanidade há relatos da existência de atos corruptivos, com o que não se trata a corrupção de uma novidade contemporânea, todavia, como sustenta Cezar Britto (2008, p. 47) “embora aqui se tenha aclimatado como planta nativa”. Ainda assim, verifica-se de extrema dificuldade de conceituação de forma que possa abranger suas múltiplas particularidades.

Isso se dá em razão das diversas formas que se apresenta e de qual contexto está incorporada, possibilitando variadas formas de definição e significados. Como demonstra Nunes (2008) definir corrupção é um problema em virtude do tema ser complexo e pluridimensional, com o que diversos países ao tentarem uma definição acabaram se deparando com barreiras legais, doutrinárias e políticas. A corrupção que será abordada nesse trabalho atinge aquela do setor público, uma vez que o ato integra o setor privado e atividades privadas no espaço público.

O que se quer mostrar é que mesmo sem um conceito fechado de corrupção, pode-se dizer que está profundamente ligada à administração pública, não sendo restrito ao âmbito privado.

Conforme leciona Rogério Gesta Leal, a corrupção se apresenta como fenômeno, mas não se retrata com uma conceituação facilmente delimitada. Isto pois se apresenta em múltiplas facetas, sendo tratada não só pela ciência jurídica, mas por diversos outros campos de conhecimento, como a filosofia, ciência política, economia, entre outros. Sustenta o autor que esta dificuldade deriva da inexistência de um consenso sobre a definição dessa conceituação no pensamento político ocidental, visto que até se tem diversas abordagens sobre o tema, no entanto sem um consenso definitivo (LEAL, 2013).

Por sua vez, Cunha (2014) conceitua a corrupção como o uso abusivo de recursos, poder ou posição inerente à função exercida, mediante ato ou omissão que implique a violação dos deveres com que foi investido, praticado por agente público ou privado. Tais práticas possuem o objetivo, em suma, auferir vantagem para si, para outro ou grupo de indivíduos ligados por interesse comum.

Doutrina Lopes (2011) que há um consenso nos diferentes tipos de conceituação adotados, no sentido de que a corrupção é uma patologia social. Ademais, adota a interpretação de que podem ser considerados como sendo atos

corruptivos, as condutas tomadas como indevidas, desvirtuantes, sem que, necessariamente, visem algum tipo de vantagem econômica.

A democracia brasileira é marcada por escândalos políticos, muitos deles ligados a corrupção, basta lembrar que na década de 90 tivemos o *impeachment* do então Presidente Fernando Collor, bem ainda do famoso “mensalão” que foi revelado em 2005, ou da compra de votos no Congresso, casos que fizeram aumentar a percepção sobre a magnitude da corrupção (AVRITZER, 2011). No caso do Collor, muito embora intensa relação com a corrupção, a crise do governo foi em razão da falta de apoio eleitoral e político-partidário (REIS, 2012).

Como afirma Britto (2008, p. 52), o fato é que, “o escândalo do dia abafa o da noite; o de amanhã abafará o de hoje”. Mesmo com uma enxurrada de notícias de casos de corrupção, são tantas ocorrências que a memória sequer registra, ao passo que, para o autor, a solução vem por determinação e reforma política, uma vez que o sistema político brasileiro caracteriza-se pela desfuncionalidade e corrupção.

A corrupção se transformou com o tempo, criando e estabelecendo novas formas, sendo perceptível pela enxurrada de informações que recebemos todos os dias da mídia. A corrupção, portanto, não se trata de um aspecto das relações sociais, políticas e de mercado que são exclusivas do Brasil, mas sim um fenômeno global. Ainda, a corrupção também não pode ser descrita simplesmente como abuso de poder, como ocorre no caso de improbidade administrativa, tampouco como uma contingência de percurso em um contexto onde estão presentes interesses privados e públicos (LEAL, 2013).

Por estas razões que se defende a corrupção como fenômeno, com elementos variáveis que vão constituir este cenário, tais como fatores culturais, econômicos, institucionais, políticos, tanto é que, como já mencionado, engloba estudos também de variados ramos de conhecimento, com reflexões nos campos da religião, direito, política, ética (NUNES, 2008). Ao fim e ao cabo, são diversos os fatores que compõem a corrupção como acontecimento no cotidiano das pessoas, dentre eles, e em especial, ilícitos, irregularidades e atos comportamentais vedados sobre uma conjuntura de sistema jurídico e da moralidade social e política (LEAL, 2013).

A corrupção tem uma dimensão simbólica que afeta valores, princípios muitos significativos que uma vez atingidos desestabilizam sistemas inteiros. Para o

combate à corrupção se faz necessário um embate de igual para igual, se valer de todas as formas possíveis, para isso é de suma importância que os controles da Administração Pública funcionem. Paralelamente, precisamos ter maior compreensão sobre este fenômeno, nesse sentido:

[...] a compreensão correta dos complexos mecanismos da corrupção em nosso país deve nos levar a investigar seus aparecimentos, suas linguagens e suas formas por meios de instrumentos analíticos muito mais variados que aqueles sugeridos por algumas teorias ou implícitos nos índices que pretendem apreendê-los em sua inteireza (BIGNOTTO, 2011, p. 39).

Devemos ser sensíveis para compreender que a corrupção se transformou em termo de qualidade e quantidade, mas deve ser combatida de todo modo.

Levando esta transformação em conta, a qual com o tempo foi criando e aprimorando permanentemente novas formas, e considerando que o ato corruptivo sempre carrega uma conotação negativa e como tal envolve certa atenção com mecanismos de ocultação, clandestinidade, articulação de forças, dificulta-se o rastreamento. Basta notar que a moeda da corrupção também se transformou, e para demonstrar cita-se o tráfico de influências, proteção política, promessa de cargos, troca de favores (NUNES, 2008).

Nesse sentido, forma-se uma rede, o que alguns estudos denominam de corrupção estrutural ou sistêmica, já que quanto maior o número de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas e angariando com a corrupção, por certo que menor a possibilidade de alcançá-la e impedi-la. Sarmiento (2002) vai aduzir que a corrupção sistêmica vai ocorrer quando instituições políticas e econômicas ficam submetidas ao domínio de uma elite desonesta ou a grupos criminosos. A corrupção sistêmica tem por definição a falência do sistema jurídico, pois corrói todas as esferas do poder.

Com a corrupção enraizada no espaço das instituições públicas e privadas, além da convivência social, tem-se como consequência o desenvolvimento desse fenômeno, que provoca ameaça à legitimidade política e ao bom governo, prejudica o desenvolvimento econômico e humano, causando desperdício de recursos e aumento da pobreza (NUNES, 2008).

Não é por falta de estrutura e legislação que membros da administração pública poderiam cometer atos corruptos, com tipificação de crimes em nosso

ordenamento penal, mas tais medidas coercitivas não se mostram suficientes. Isso em razão do sentimento de impunidade e a própria morosidade do Poder Judiciário brasileiro. O poder público traz como uma das formas de tentativa de combate a atos de corrupção e crimes por intermédio da delação premiada, punindo agentes públicos e privados (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAUJO FILHO; FIGUEIREDO, 2017).

Diante desse cenário, a melhor solução para combater a corrupção é a sua evitação, já que seus impactos destrutivos atingem aqueles que direta e indiretamente estão envolvidos nela. Sendo a corrupção um fenômeno estrutural e global, ultrapassa a necessidade de cumprimento das leis e o respeito aos códigos de ética. Nesse ponto, salienta-se que a reestruturação da sociedade civil esbarra com a corrupção sistêmica e patrimonialismo encrustadas no Estado brasileiro.

## **2.2 A cultura patrimonialista como modelo de Estado histórico e a importância da ética pública no Brasil**

A partir do momento em que há um Estado, formado pela trílice: território, povo e governo soberano que podemos pensar em Administração Pública. Ao passo que o Brasil somente adquiriu esse *status* de Estado com a sua independência de Portugal, no ano de 1822, momento pelo qual passaremos a ter leis e instituições próprias, contudo, regido ainda por uma monarquia.

São modelos da Administração Pública brasileira: patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Insta mencionar que o gerencialismo é aquele que predomina na atualidade, contudo os três desdobramentos encontram-se presentes em certa medida na Administração Pública.

O modelo patrimonialista, modelo que será o recorte deste trabalho, trata-se de um modelo de administração pública em que não se tem uma distinção evidente entre o público e o privado, em outras palavras, existe a apropriação da coisa pública. Este foi o modelo inicial adotado pelo Brasil, que perdurou até o governo de Getúlio Vargas (década de 30), mas ainda muito arraigado na ideologia brasileira.

Historicamente, com a chegada da família real no Brasil em 1808, o Estado brasileiro se misturava com a própria Coroa. O monarca D. João VI conquistava apoio político e financeiro com a distribuição de títulos de nobreza e honrarias (GARCIA, 2013). A frase atribuída ao Rei francês Luís XIV “O Estado sou eu” é

famosa por evidenciar a confusão entre o que é público e privado, bem ainda de que inexistia segregação de território, de cargo, ou recursos, o que traduz o espírito de um período histórico de centralização do poder nas mãos da monarquia.

Bresser Pereira (1997, p. 10) define patrimonialismo como “a incapacidade ou a relutância do príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados.” Bresser destaca não só a incapacidade, mas também a relutância em distinguir as duas esferas, e isso importa no sentido de que a problemática não pode ser atribuída a uma questão estrutural por si só, já que como autoridade dessa estrutura, poderia o príncipe precisar tal separação e definição, mas assim não era o cenário, tampouco era a ideia.

O soberano era visto como ser divino, sendo muito presente a figura do nepotismo, já que na essência eram os membros da nobreza real que de forma hereditária gerenciavam a Administração da época. Também manifesto o clientelismo, no qual os negociantes eram aqueles conhecidos, amigos do senhor soberano. Esse modelo, então, se moldava pelo descaso com as demandas sociais, e como mencionado por Bresser Pereira, o soberano tinha como intenção a manutenção do seu poder e não o bem coletivo (PEREIRA, 1997).

O Estado Moderno e Contemporâneo tem como característica essencial a divisão entre as esferas pública e privada, tendo por base a concepção de Max Weber, de que a ordem jurídica e a racionalidade jurisdicional e administrativa serão requisitos do capitalismo. Esta separação das esferas não significa o desaparecimento total das características patrimonialistas, mas em importante transformação do Estado (DOMINGUES, 2012).

Então, na Administração Pública patrimonialista, o Estado opera como uma extensão do poder do monarca. Matias-Pereira (2018, p. 128) sustenta que nesse cenário “os servidores públicos possuem *status* de nobreza real. Os cargos funcionam como recompensas, o que gera o nepotismo. Isso contribui para a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos”.

Sérgio Buarque de Holanda (1995) em uma visão weberiana aduz uma forma de dominação comum à Administração em que o líder, o político, vê a coisa pública como se fosse privada. Buarque de Holanda vai trazer um conceito muito lembrado que denominou de “homem cordial” em um contexto de superação do estereótipo de romantismo em que o Brasil era visto no século XIX, com o que o



brasileiro era tipificado inclusive como exótico. O marco sociológico da geração de 1930, na qual Holanda se encaixa, é de início de uma nova concepção do Brasil e do brasileiro.

O famoso “jeitinho brasileiro” advém da intensa força da família em nossa história, herança do patriarquismo, razão pela qual o brasileiro busca criar familiaridade, encurtar distâncias, em todas as relações sociais, o que nos torna na, visão de Holanda, homens cordiais (HOLANDA, 1995). Não é difícil entender porque Getúlio Vargas era apelidado de “pai do povo”.

O termo “cordial”, etimologicamente advém da ideia de “coração”, por isso que o autor menciona que o brasileiro, homem cordial, age muito mais pelo coração do que segue a racionalidade. Traça sua crítica de que é algo a ser repensado, pois deveria ser o brasileiro mais racional, para que com esta medida o país possa evoluir. A problemática aparece no sentido de que esta forma de lidar com as pessoas reflete e invade a esfera pública, deixando de lado a razão. Os reflexos vão acarretar na ocorrência de manifestações de patrimonialismo, coronelismo, clientelismo (HOLANDA, 1995).

Nessa monta, destaca-se o jurista sociólogo Raymundo Faoro (2008, p. 823) o qual sublinha em sua obra *Os donos do poder*:

Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes.

Faoro (2008, p. 823) interpreta o termo patrimonialismo com o que ele chama de patrimonialização do Estado ao passo que “patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia”. Indica uma cultura política na qual a estrutura de poder provém de uma derivação do Estado patrimonialista português - *os donos do poder* - imposta com a chegada da nobreza ao Brasil, característica vigente até hoje. Nesse sentido, a falta de percepção da *res publica*, a patrimonialização da coisa pública, a privatização do espaço público, brinda panoramas corruptivos.

Autores da antropologia, como Roberto DaMatta, vão chamar de “jeitinho brasileiro” essa cultura da corrupção em nossa sociedade, que tenta se esquivar da

excessiva regulamentação, levando até, como diz Sérgio Habib, a prática de atos corruptivos e descumprimento da legislação. Esses contornos vão repercutir na administração pública do Brasil, possibilitando ambiente propício de violação aos princípios que regem a ação do agente público. De fato, temos a corrupção administrativa no Brasil como herança do período Brasil-Colônia (LEAL, 2013).

Por sua vez, a ausência de cultura institucional política, confusão organizacional do Estado, tolerância, vão resultar em uma reação social frágil na história brasileira em face da corrupção. Soma-se a isso essa cultura política denominada patrimonialização do Estado.

Diante dos aspectos expostos, tem-se que originalmente o patrimonialismo se apresentava de forma aberta e explícita, por sua vez a legitimação dos Estados latino-americanos contemporâneos é regida por uma determinação como Estados-rationais-legais, onde prevalece a vontade do cidadão, a separação público-privado e os recursos da administração. Na concepção neopatrimonial, permanece a obscuridade (DOMINGUES, 2012).

Ressalta-se que através do poder tradicional que se legitima o modelo patrimonialista. Nesse tema, Weber (2004, p. 198) defende três fundamentos da legitimidade do Estado, também chamados de tipos de dominação, são eles: poder tradicional, carismático e legal. Em suma, opta-se em dar relevo à dominação tradicional, como ocorre em uma sociedade com liderança da nobreza, que revela-se nos costumes/tradições em que os indivíduos assim se submetem, como evidenciado por Weber ao dizer que esta dominação pode encontrar justificativa “na tradição sagrada, isto é, no habitual, no que tem sido assim desde sempre, tradição que prescreve obediência diante de determinadas pessoas, ou, ao contrário, pode basear-se na entrega ao extraordinário”.

O pensamento é corroborado por Faoro (2008, p. 819) ao assinalar “assim é porque sempre foi”. Desse modo, não se fala em mérito e sim privilégio, os quais Weber aponta, nesta temática, o prestígio social e a retribuição material como formas de interesse sociais para a obediência/legitimidade.

Muitas das práticas do patrimonialismo permanecem no atual modelo de Administração no Brasil. A partir da década de 30, vamos vivenciar um processo de industrialização e a reforma burocrática vem com o intuito de negar os preceitos do

patrimonialismo, vez que basicamente pretende fiscalizar e garantir que os recursos estatais sejam aplicados corretamente.

Com a concepção criada na Europa Ocidental, tendo Max Weber como teórico destaque, a criação do Estado Moderno vai trazer a separação entre as concepções público e privado. Sobre a temática, Domingues explica:

O patrimônio estatal, agora público, dissociou-se de seus governantes e funcionários, doravante privado. Isso se contrapõe a uma visão patrimonialista do Estado, segundo a qual posições e cargos deveriam ser naturalmente explorados por governantes e funcionários, cujos recursos eram indistintos em relação aos do Estado ou advinham da exploração daquelas posições e cargos como prebendas que lhe permitiam extrair benesses pessoais (DOMINGUES, 2012, p. 158).

Weber, analisando a constituição das sociedades modernas, vai indicar que há um processo importante de racionalização, superando aquele entendimento dos indivíduos das antigas sociedades de ideais religiosos e valores tradicionais como forma de explicação do mundo que não a ciência. O que o autor chama de racionalização é justamente o processo para um pensamento objetivo, científico, como base de explicação do mundo social, expurgando noções de crenças e tradições nessa concepção. Este processo de racionalização afetou todos os níveis das sociedades ocidentais, seja no direito, na política, cultura, religião, sendo decisivo no surgimento do capitalismo. Weber vai explicitar sobre como a religião protestante influenciou na formação do homem moderno no aspecto moral e como forma de disciplina no trabalho (WEBER, 1999).

Ainda, preocupa-se Weber com a ideia de como surge e como influencia o capitalismo na sociedade. Vai explicar, então, que a partir da reforma protestante na Europa, tem-se novos valores e formas de viver na sociedade. De forma mais específica, estabelece que os primeiros grandes países capitalistas eram predominantemente de religião protestante - calvinistas. A tese de Weber é de que o calvinismo gera o "espírito" do capitalismo que, por sua vez, gera o próprio capitalismo. O calvinismo tem como lógica a valorização do trabalho, sendo este o caminho para a salvação espiritual, com o que esses ideais gerariam essa ética capitalista. Em outras palavras, explica que o desenvolvimento do capitalismo está associado a moral religiosa protestante ligada ao calvinismo, que tem por características a valorização do trabalho (WEBER, 1999).

Sarmiento (2002, p. 54) vai afirmar que “A elite do funcionalismo público brasileiro nasceu do tráfico de influência, do nepotismo, do parasitismo, do clientelismo e, sobretudo, do absoluto despreparo para a gestão do patrimônio público”. Somos bombardeados com notícias de denúncias de uso de recursos públicos para fins privados, tráfico de influências, enriquecimento ilícito. Essa corrupção no funcionalismo ganha contornos de desconfiança dos cidadãos no poder político e no funcionamento das instituições democráticas.

Todas estas tragédias, impactos negativos que a corrupção provoca e são veiculados em massa, ao mesmo tempo vão nutrindo, progressivamente, uma sensibilização anticorruptiva, uma indignação e intolerância social às práticas ilícitas que afetam tanto, como na falta de escolas, trabalho, saúde, segurança. A premissa do “rouba mas faz” parece ter perdido força e não mais refletir em nossa cultura democrática.

Com efeito, recebemos as mais variadas informações sobre atos corruptivos, envolvendo governo, pessoas físicas ou jurídicas, interesses corporativos ou pessoais. Embora a corrupção seja um fator mundial e midiático, como já apontado neste trabalho, não se pode afirmar que se trata de fenômeno novo, da mesma forma não se pode confirmar que a corrupção está mais presente agora do que no passado. Esta percepção, em verdade, se dá pela maior viabilidade de acesso à informações, assim também por mais conhecimento da população em geral (SARMENTO, 2002; GUIMARÃES, 2011). Nesse sentido, sobre a corrupção política:

[...] há a noção de que a corrupção dos políticos e no Estado é cada vez maior no Brasil. Esta noção baseia-se, de fato, em uma meia verdade: a percepção da corrupção é maior quando ela é mais combatida e exposta, não significando necessariamente que seja maior ou crescente. Uma situação de corrupção generalizada que não vem ao público, por exemplo, em uma ditadura militar, pode ser percebida pela população como pouco corrupta. De modo inverso, um governo que estabeleça um trabalho sistemático de combate à corrupção enraizada historicamente nas várias estruturas do Estado pode ser percebido automaticamente como mais corrupto (GUIMARÃES, 2011, p. 90).

Este sentimento de que a corrupção possa ter aumentado não pode desprestigiar a tão cara democracia alcançada, porque em tempos de regimes autoritários não se tinha transparência (nem aparência), ou liberdade de imprensa, e de Poderes constituídos.

Alguns autores, em especial no âmbito do sistema político brasileiro, vão falar sobre o que chamam de “naturalização da corrupção”. Isso porque, o Brasil já convive há tanto tempo com este fenômeno, de forma enraizada em práticas e costumes consolidados, que sua aceitação seria algo natural, o que poderia se falar de uma cultura da corrupção. Esta linha de análise, sem dúvida, dificulta mudanças de comportamento, pois tornaria a corrupção inevitável e ignora os avanços já alcançados desde a década de 90, como a criação da Controladoria-Geral da União, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, ou ainda as significativas mudanças estruturais da Polícia Federal (AVRITZER, 2011). Sobre o tema, Sarmiento (2002, p. 26) assim se manifestou:

Os brasileiros chegaram no limite da tolerância. Não há mais como postergar a ruptura com as antigas práticas administrativas de nepotismo, clientelismo e pilhagem do patrimônio nacional. Há urgência na implantação de novas formas de gestão dos serviços públicos, baseadas na legalidade, moralidade e transparência. Mas é preciso reconhecer que a transição é lenta e traumática. A crise de credibilidade da classe política minas as bases da democracia e estimula a ilusão do salvacionismo autoritário, ora da direita, ora da esquerda.

Estas práticas há tanto tempo presentes na administração pública, como nepotismo, clientelismo, desprezo do bem público, política de trocas, por certo que o resultado desse modelo patrimonialista traz injustiça social, má distribuição de rendas, ineficiência dos serviços públicos (SARMENTO, 2002).

Domingues (2012) vai apontar que não se pode também colocar o Estado como um ser que vampiriza a sociedade, pois não se tem inocentes quando se trata desta matéria, explanando que trata-se de mecanismo que engloba diversas camadas da população, organização, empresas e, neste mecanismo alguns são mais beneficiados que outros. Com isso o autor não quer dizer que de forma absoluta os funcionários públicos, políticos e população fazem parte dessa engrenagem institucional patrimonial.

Como será demonstrado, o Brasil detém de legislação e ferramentas de controle da Administração Pública para o combate às práticas de improbidade administrativa e a corrupção em geral. Conquanto, o paradoxo está no baixo nível de concretização destas leis, dependendo de vontade política, e na erradicação de características do patrimonialismo (SARMENTO, 2002).

A perspectiva do patrimonialismo, presente desde o Brasil Colônia, se propaga também ante a república e se manifesta no contexto de atos corruptivos com a apropriação do público pelo privado. Por tais razões que se afigura salutar a adoção de códigos de ética para refutar justamente esta confusão de esferas.

Pode-se dizer que como a corrupção historicamente se apresentou e se apresenta com uma afeição negativa, tal como implica a ruptura de alguma regra, sempre detém de um tom pejorativo. Isso também se revela na perspectiva axiológica valorativa, de violação da ética pública e privada.

Conforme já mencionado, a corrupção é analisada em diversos prismas, havendo corrente que trata esta patologia como desvio ético, que se expressa pela desobediência aos princípios basilares da Administração Pública, em especial, o da moralidade (SARMENTO, 2002).

Insta salientar que a moralidade e a improbidade guardam relação com a ética, pois atos corruptivos não podem ser compreendidos como um simples desvio de finalidade, simples abuso de poder, tampouco como um acidente de percurso em relações marcadas por interesses privados e públicos. Em outras palavras, não se pode mitigar este fenômeno corruptivo em mera violação de legalidade (LEAL, 2013).

Justamente em atenção ao princípio da moralidade administrativa e de uma Administração Pública contemporânea, tende-se a necessidade de se estruturar códigos de ética da Administração Pública. Isso com o intuito de especificar os deveres dos agentes públicos quando na execução das suas funções. Os códigos de ética pública são instrumentos fortalecedores de prevenção da probidade administrativa, mas para isso, se torna necessário que quando violadas as normas éticas se possibilite consequências jurídicas relevantes. Deve ser sancionada a violação da norma no sentido que ela representa ruptura do sistema, sendo a sanção essencial para manter a estrutura do ordenamento. Martins Júnior assim propõe:

É preciso que a legislação estabeleça que a violação das regras dos códigos de ética (já que são normas jurídicas) importa consequências juridicamente relevantes, ligando-as, pois, aos estatutos do poder disciplinar, de modo a propiciar que a violação de um dever ético siga obrigatoriamente uma sanção disciplinar, a ser aplicada pela própria Administração Pública (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 120)

Nesse ponto, os códigos de ética pública cumprem papel de suma importância como meios preventivos da probidade administrativa, imprimindo deveres dos agentes públicos, tendo como base os princípios da Administração Pública e valores como honestidade, lealdade, boa-fé (MARTINS JÚNIOR, 2001).

O Brasil por sua característica de divisão em entes federativos, vai dispor de leis federais, estaduais e municipais que tratam de regras sobre comportamentos dos servidores da Administração Pública. Romeu Bacellar Filho vai falar sobre a questão da efetividade e alcance das sanções previstas quando presentes comportamentos censuráveis, tendo como preocupação que o Estado que não cumpre as sanções previstas passa a ideia de impunidade, causando desarmonia e anarquia a Administração Pública. Bem ainda, a desobediência das regras, em especial regras de caráter ético-moral, promove corrupção (BACELLAR FILHO, 2009).

Mais, para que o alcance da prevenção seja mais eficaz, se faz necessária a aproximação com outros meios, que Martins Júnior (2001, p. 121) exemplifica como “controle da legitimidade do patrimônio e das atividades dos agentes públicos, a dispersão de normas assecuratórias da probidade nos diversos institutos jurídicos próprios do direito administrativo ou afins”, assim como faz referência a criação de um conjunto de proibições e impedimentos aos funcionários públicos.

O termo moralidade denota uma cadeia de atividades e comportamentos que podem ir de encontro com as finalidades da Administração. A ética pública, por seu turno, representa valores e princípios condutores da vida humana, para que se possa conviver em harmonia, seja no âmbito público ou privado. Essas conjunturas que vão se fazer valer a exigência pela comunidade de determinados comportamentos a serem observados no dia a dia da Administração (LEAL, 2013).

É comum a utilização de prerrogativas públicas como argumento para alcançar interesses pessoais, como se privilégios fossem. Nesse sentido se destaca:

Os exercentes de poder portam-se como seus *senhores*, e não como exercentes de *função* para o desempenho da qual necessitam manejar os poderes que não lhes pertence. Tratam as prerrogativas públicas como *privilégios*; a *res* pública como coisa sem dono, de fácil usurpação; e agem visando a seu próprio benefício ou, o que dá no mesmo, ao benefício daqueles que os sustentam no poder. Esses últimos usufruem as benesses recebidas do senhor, por meio da corrupção ou adulação; e a grande massa restante resigna-se, e boa parte lamenta, por não figurar no rol dos

contemplados; mas espera que algumas migalhas lhe sejam distribuídas (ANDRADE, 2008, p. 232-233)

Mediante o exposto, fica evidente que a ética tem relação direta e permanente com os comportamentos humanos, os quais vão incorrer em partidos políticos, órgãos e serviços públicos, dentre outras instituições, já que os grupos sociais integram a própria instituição, não permanecendo os agentes em isolamento. O Brasil dispõe de inúmeros documentos com a temática da Ética Pública, com destaque o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, com vetores valorativos ao estímulo de um comportamento ético na Administração Pública, bem ainda o Código de Conduta da Alta Administração Federal (LEAL, 2013).

O Código de Ética demonstra uma tentativa de mudar a visão negativa do funcionalismo público. Como se vê no Decreto Federal nº 1.171/1994, dando o mandamento ênfase sobre as regras deontológicas de que “dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele”. Ademais, colocando em evidência a honra e tradição dos serviços públicos e que o agente público jamais pode desprezar o elemento ético de suas condutas.

Forte a influência dos princípios da moralidade e da probidade administrativa no Decreto nº 1.171/1994, elucidando deveres e proibições para o comportamento do agente público em que a habilitação moral deve estar sempre presente e em consonância com os princípios da Administração Pública. A Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992, por sua vez, prevê em seu Artigo 4º o respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também previstos na Constituição Federal, guiando aquele que detém de função pública, de maneira que a violação aos princípios configura improbidade administrativa, porque expressa desvio ético (MARTINS JÚNIOR, 2001).

Com efeito, Leal (2013, p. 65) aponta como os principais itens de normatização nestes códigos, dentre outros:

- a) uso indevido do cargo público; b) enriquecimento ilícito no exercício da função – patrocínio de interesse privado perante administração pública (tráfico de influência); c) violação de sigilo; d) uso de informação privilegiada; e) prestação de assessoria a entidade privada; f) atividade profissional paralela à função pública; conflitos de interesses; g) limitações



para atividades profissionais posteriores ao exercício do cargo; h) recebimento de presentes; i) uso de recursos públicos e servidores em atividades particulares; j) apropriação de fundos ou de bem móvel público [...]

É relevante também a Lei nº 8.429/92 que tipifica a improbidade e a Lei nº 9.784/99, a qual regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, com o que o agir ético é dever do administrador e do administrado (BACELLAR FILHO, 2009).

O sistema de declaração de bens dos servidores públicos (Lei nº 3.164/57, Lei Pitombo-Godói Ilha) regula a obrigatoriedade de lançamento de valores e bens privados por aqueles que de alguma forma exerçam função pública na União, em entidades autárquicas, seja ou não de forma eletiva. Ainda, a Lei nº 8.730/93 que conduz a imposição aos agentes políticos, membros da magistratura e do Ministério Público da União a também apresentarem declaração de bens, indicando fontes de renda, com o intuito de controle interno e compatibilidade entre ampliação do patrimônio dessas categorias e renda e os bens declarados (LEAL, 2013). Dispositivos estes importantes para aferição de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

Significa dizer que todas as ações estatais estão relacionados com a ética, como Leal descreve:

Estou a afirmar, então, que todas as ações estatais (criação e desenvolvimento de políticas públicas, atos administrativos, legislativos e jurisdicionais) estão previamente determinados por alguns contornos, limite e direções estatuidos eticamente, em âmbito normativo (constitucional e infraconstitucional), ocorrendo em relação a elas, sempre e de forma continuada, o prévio exame de suas constitucionalidades e legalidades, a partir do cotejo com os fundamentos e objetivos do Estado Democráticos de Direito no país (LEAL, 2013, p. 56).

Por tais motivos que Gesta Leal (2013) destaca como principal desafio da Administração ética é a busca através de instrumentos de fundamentação, de ação e restabelecimento do equilíbrio da autonomia privada e pública na sociedade, ao passo que os principais mecanismos de controle da Ética Pública serão tratados em capítulo específico.

É preciso tratar de uma agenda de reformas a ser seguida pelo Brasil, uma vez que especialmente em relação a área da ética, deve a temática ser trabalhada nas

organizações não apenas por meio de normas de ética e leis que aqui citou-se, mas via treinamentos, diretrizes e códigos, para então os agentes seguirem determinadas práticas definidas. Ainda, necessário compreender melhor sobre o presidencialismo de coalizão e falar sobre reforma política, ferramenta para se restabelecer a confiança da sociedade na República e revigorar o paradigma ético.

### **2.3 O presidencialismo de coalizão e as facilidades que ele traz para o fomento da corrupção**

Em uma análise sobre o sistema político no Brasil, a fragmentação e a infidelidade partidária são manifestações regulares, práticas que ganharam realce quando da ditadura militar e autoritarismo que lhe acompanha (AVRITZER, 2011).

De forma geral, o exame realizado pelos governos é de que o importante é a taxa de aprovação de suas propostas pelo Legislativo, ou seja, a proporção de aprovação de leis de iniciativa do Executivo. Com eleições fragmentadas, o partido do presidente consegue importante e significativa representação no Congresso, formando amplas maiorias para aprovar aquelas propostas de lei que lhe interessam (LIMONGI, 2006).

O cientista político Sérgio Abranches quem propôs o conceito de presidencialismo de coalizão, no final dos anos 80, portanto, no período de redemocratização. Por meio de um artigo científico publicado em 1988, o cientista desenvolveu que o presidencialismo no Brasil detinha de tantas diferenças em uma análise comparada ao modelo americano e dos parlamentarismos europeus, que fundou-se um novo modelo presidencialista, o qual denominou de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

O sistema brasileiro está organizado em torno dos partidos políticos, com o que o Executivo, ao realizar a coalizão de governo, consegue monitorar as propostas no Poder Legislativo, principal formulador de legislação. A formação do governo se caracteriza como base institucional do presidencialismo de coalizão, uma vez que os partidos em aliança com o poder Executivo governarão o país. Configura estratégia do presidente definir que tipo de governo deve firmar com o intuito de atingir seus anseios durante o período do mandato (VICTOR, 2015).

Abreu e Castro (2014), explicam que trata-se de uma aliança entre o Poder Executivo e variadas legendas partidárias atuantes em um mesmo cenário legislativo. Para tanto, este arranjo político vai implicar na concessão de privilégios políticos ou pessoais, que vão permitir a constituição de um bloco parlamentar majoritário proposto a garantir a governabilidade e a estabilidade política no âmbito específico do pluripartidarismo nacional.

Esse acordo, ou seja, combinação, que segundo Abranches (1988) constitui o regime político-institucional do Brasil e do qual denomina de presidencialismo de coalizão, sintetiza-se no sentido de que não havendo base de apoio político no Congresso Nacional, não há viabilidade do governo aprovar suas iniciativas. Dito isto, o governo de coalizão no Brasil é mais complexo do que o parlamentarista, principalmente em razão desta diversidade eleitoral, em um ambiente em que se precisa equilibrar forças múltiplas de partidos políticos e estados.

A título de exemplo, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) foram aprovados mais de 80% das propostas do governo no Congresso Nacional (AVRITZER, 2011), ao passo que no governo de Collor, em que se tinha coalizões minoritárias, foram aprovadas 65% dos projetos remetidos. Significa afirmar que, sendo as matérias legislativas encaminhadas para o Congresso aprovadas por maioria, os projetos remetidos pelo governo – Executivo – em geral são aprovados (LIMONGI, 2006).

Governos de coalizão representam um cenário onde nenhum partido político controla a maioria das cadeiras no Legislativo, característica rígida ao sistema político brasileiro, que com efeito é integrado por grande quantidade de eleitores e maciça existência de partidos políticos. Insta lembrar que no crivo do presidencialismo com multipartidarismo, aliada à representação proporcional, não se mostra viabilidade real da correspondência de representantes eleitos por voto direto ao Poder Executivo possuir a maioria junto aos membros eleitos para o Legislativo, mesmo que selecionados pela mesma legenda. Nesse sentido explica Avritzer sobre a necessidade de alianças políticas:

[...] o presidente do Brasil se elege com uma quantidade muito maior de votos que seu partido recebe nas eleições para o Congresso, criando a necessidade de alianças políticas. Por sua vez, as negociações para a conquista da maioria no Congresso têm como moeda de troca os recursos

públicos alocados no orçamento da União ou a distribuição de cargos entre os ministérios (AVRITZER, 2011, p. 44-45).

Significa dizer que o presidente eleito pelo sufrágio universal, ainda sim precisa negociar sua pauta governamental com os integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ademais, quando se fala de um conjunto de negociações dentro da Congresso Nacional, cria-se um ambiente que favorece a corrupção (AVRITZER, 2011).

Para o Presidente da República governar é necessário ceder ao sistema (ou esquema?), dado que deverá seguir imposições da base partidária, a qual é engajada pela disposição em trocar votos por cargos e não em razão de identidade pragmática ou ideológica (BRITTO, 2008).

A constituição da coalizão, para Abranches, vai depender de três momentos, a iniciar com as alianças. Nas palavras do autor:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação (ABRANCHES, 1988, p. 27-28).

São estas alianças que garantem a governabilidade, mas também vão causar efeitos no desempenho da legitimidade do Legislativo (AVRITZER, 2011). Coalizão, nesse sentido, reflete acordos entre partidos e alianças formadas por forças políticas com intuito de atingir determinado propósito.

Abranches considera a Primeira República do Brasil (1889-1930) como antipartidária, isso porque o que movia as eleições eram as fraudes eleitorais e a corrupção. Os dois maiores partidos políticos da época, Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro eram cativos do voto aberto, ambiente que preponderava o mandonismo, clientelismo e coronelismo (ABRANCHES, 1988).

Campos Sales por meio da política dos governadores, orquestrou o cenário da Segunda República (1946-1964), caracterizado como pluripartidário, contendo três grandes partidos políticos: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social

Democrático (PSD) e União Democrática Nacional (UDN). Neste momento, sendo distintas as eleições para eleger presidente e seu vice, era salutar a capacidade do Poder Executivo de manejar arranjos no Congresso.

O contexto da Terceira República configura-se com o Brasil possuindo, de fato, conceito multipartidário, ou seja, com presença de mais de dois partidos políticos com capacidade de galgar o poder. Ainda, com o voto de analfabetos e o Congresso ditando sobre o orçamento público. O Poder Executivo assume a prerrogativa de medidas denominadas emergenciais, como as Medidas Provisórias.

Santos (2003) expande seu conteúdo quando diz que no período 1946 – 1964, as relações entre Executivo e Legislativo significavam mais fluidez e indeterminação. Para o autor, com o golpe militar de 1964, iniciou-se o deslocamento de poderes decisórios para o executivo. Essa passagem de poderes foi legitimada com a Carta Política de 1988, a qual originou firme incentivo de deputados federais em partidos parlamentares. Com efeito, cresceu a disciplina, ainda além de previsibilidade das ações dos congressistas.

Excetuado o período autoritário, desde 1946, os poderes Executivo e Legislativo se diferenciam pelo sistema de presidencialismo de coalizão. Isso em razão da separação de poderes e o pluralismo partidário, em que o presidente promove sua base de apoio com o arranjo de cargos ministeriais, assim como de recursos orçamentários junto de grandes partidos, nos quais os integrantes vão garantir a votação necessária para aprovar os projetos e implementar o programa de governo (SANTOS, 2003).

Não obstante, os partidos anteriores a 1964 não proporcionavam garantias consideráveis ao presidente de que quando definida a coalização de partidos teria a retaguarda para aprovar os projetos que lhes eram vantajosos. Pelo contrário, em contraste com a etapa posterior a 1988, quando tem-se um governo controlador de diversas ferramentas passíveis de interferir no trabalho parlamentar. Paralelamente a este controle os líderes partidários também apresentam característica essencial, pois são capazes de submeter o comportamento desejado em plenário dos seus membros (SANTOS, 2003).

Nesse sentido, por força da diferença de estrutura institucional contidas nas duas Constituições Federais (1964 e 1988) as relações entre Legislativo-Executivo tiveram amplas modificações. Isso porque, com o apoio sólido de uma coalizão

partidária, o Executivo faz com que os deputados filiados sigam a recomendação da liderança do governo, garantindo vitórias tendo como apoio apenas suas bancadas (LIMONGI, 2006).

A disciplina seguida pelos deputados filiados aos partidos integrantes da coalizão de apoio ao presidente vai acarretar em uma alta taxa de sucesso de aprovação das propostas enviadas pelo Executivo, que diante desta sistemática não poderia ser diferente. Em verdade, são raras as vezes em que os partidos da base não seguem o líder do governo, fazendo com que a bancada do governo olvide consistência (LIMONGI, 2006).

Para Freitas (2013, p. 24), presidentes constituem coalizões porque antevem a impossibilidade de aprovar projetos de leis sem a maioria nas mesas, e por isso aponta que “Governos multipartidários são marcados por uma tensão intrínseca, qual seja, a necessidade de unir partidos com preferências diversas em torno de uma única agenda governamental.”.

Santos (2003) vai enfatizar que o presidencialismo é sistema assentado no conceito freios e contrapesos. Mas no Brasil, o sistema presidencialista de governo vai surgir carente de uma prática de *checks and balances*. Apenas com a redemocratização que a discussão do esquema de freios e contrapesos entre os poderes ganha espaço para discussão. O autor vai enfatizar que:

É bem verdade que a Constituição de 1988 não oferece um bom ponto de partida. O Executivo, após expansão de sua capacidade decisória durante o domínio militar, não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas. Medidas provisórias, direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos, monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo são instrumentos à disposição do presidente que, além de não existirem ao longo da República de 1946, comprometem sobremaneira a capacidade do Congresso em servir de contrapeso às iniciativas do governo (SANTOS, 2003, p. 32)

Dessa forma, o Brasil ainda encontra-se distante de um sistema de agenda compartilhada entre poder executivo e legislativo. E o poder de agenda cumpre função decisiva, a saber, vai reduzir o tempo de tramitação das propostas, usando da apresentação de demandas urgentes. Também tem função de evitar aqueles projetos de lei que não interessem ao governo, aproveitando-se da exclusividade do Executivo nas conjecturas de natureza fiscal e orçamentária (SANTOS, 2003). Em

outras palavras, a política no Brasil se move pelos cargos e políticas de ajuste fiscal, como também pelas eleições.

Abranches (1988) destacou em seu artigo sobre a heterogeneidade estrutural do sistema eleitoral nacional, uma vez que há votação direta e majoritária para presidente, à medida que os deputados e senadores têm seu colégio eleitoral estadual, a câmara por voto proporcional, o senador por força de voto majoritário simples. Considerando esta heterogeneidade, acompanhada das características de cada região do país, o autor evidencia o distanciamento da formação do voto para o órgão Legislativo.

Isso porque, os deputados, por exemplo, são eleitos por redutos relativamente pequenos e em nível estadual, já a eleição presidencial é nacional. Nesse sentido, Abranches (1988) menciona que o deputado opera como indutor de liberação de valores do governo federal para o seu estado e município, ou seja, preserva interesses localistas. Para corroborar o exposto acima o autor leciona:

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no presidencialismo de coalizão, para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso (ABRANCHES, 1988, p. 31).

Abranches então identificou que esta heterogeneidade tem conseqüente expansão de conflitos sociais e econômicos. Sobre esta heterogeneidade e pluralidade o autor Sérgio Victor (2015, p. 86) também pontuará:

A existência de setores da sociedade em diversos níveis econômico e social transportaria as respectivas expectativas para o plano político. Esses setores paulatinamente passaram a se organizar politicamente e, assim, a introduzir suas reivindicações no cenário da política partidária. Isso faria com que houvesse um intenso conflito no seio do próprio Estado, alvo ele mesmo de demandas as mais variadas, em razão do fracionamento econômico e social que repercutiria inevitavelmente no plano político.

Do aspecto da distribuição de poder no sistema político no Brasil, alguns textos vão lançar o sistema eleitoral como grande raiz do revés, em face da grande autonomia do presidente. Nesse sentido, os representantes concentrados

unicamente com questões locais confiariam ao presidente a criação de políticas públicas com alcance nacional, ganhando tempo, assim, para buscar alcançar vantagens para as regiões locais (SANTOS, 2003).

Insta lembrar que é a lei que nasce da dinâmica social e política e não o contrário, ao passo que o ideal seria termos regras puramente legais com a finalidade de reduzir a fragmentação partidária do Brasil.

Com isso, seria possível afirmar que os políticos preferem exercer suas funções no Executivo, já que há melhores oportunidades de interferir no processo decisório, assim suas funções no Executivo proporcionam mais privilégios do que a instituição parlamentar (SANTOS, 2003).

Isso porque, o presidencialismo de coalizão pode ser um estímulo a corrupção. Vai preconizar que a instabilidade deste sistema sustenta-se de fatores como a fragmentação partidária, o sistema proporcional eleitoral, uma necessidade de arquitetar coalizões cada vez mais amplas, incentivo às práticas ilícitas, bem ainda fatores como custos elevados de governabilidade e o descomprometimento dos parlamentares com os programas de governo (VICTOR, 2015).

Para Abranches (1988), vantajosas as coalizões de cunho menor e de maior homogeneidade, pois possibilita descartar alianças sem maiores prejuízos, ou seja, detém margem de manobra. Entende que coalizões excedentes não possibilitam margem de manobra, já que onde se apresenta variedade de partidos, também condiciona o presidente como refém em compromissos múltiplos com toda esta variedade de aliados.

Parâmetros políticos como negociação de cargos, de posições, faz parte das características dos sistemas multipartidários em que não se tem uma maioria do governante, o que não faz parte da coalização são os esquemas de corrupção, que no Brasil podemos citar como exemplos o “Mensalão”, “Lava Jato”, bem ainda a troca menor de cargos para fins de interesse pessoal ou de pequena facção partidária. Nessa perspectiva:

Não estou querendo minimizar, menos ainda negar, os problemas de corrupção e fisiologismo, apenas argumentar que, do ponto de vista institucional, lotear o governo entre os partidos, nomear pessoas indicadas pelas lideranças partidárias para cargos governamentais destinados a pessoal político ou técnicos de confiança dos políticos – até por razões de orientação de política pública – é normal nas democracias, sejam de maioria, sejam de coalizão. As práticas desonestas, embora também



Abranches vai enfatizar sobre um elemento crítico em nossa democracia, em face da relação Executivo-Legislativo, em que o Executivo permanece fortalecido, havendo um desequilíbrio de oferta e demanda de políticas públicas, e mesmo com o presidente com poderes ampliados, para governar se faz necessária a aliança com partidos rivais, ou seja, coalizão multipartidária. Sendo desse modo um arranjo complexo, problemas com gestão da coalizão poderiam levar a sérios conflitos entre os dois poderes, assim como dificultam decisões rápidas (ABRANCHES, 2001).

Sérgio Abranches (2001, p. 13) vai abordar ainda que o presidencialismo de coalizão sustenta-se em delicado equilíbrio, e como consequências de falhas de gestão o “risco de fragmentação, que leva à paralisia decisória e a falhas continuadas de desempenho, com danos ao apoio social do governo, em primeiro lugar, e à legitimidade do próprio regime de governança, em última instância”. Por isso, para o autor, o grande desafio seria criar instrumentos institucionais capazes de melhorar as condições de governar.

LEAL (2006) vai enfatizar que o poder legislativo vem perdendo sua linha legiferante, porque o Estado Administrador vem se destacando como autor do maior número de iniciativas legislativas no regime presidencialista. Ademais, pela perda de identidade social em razão da conformação institucional e pela corrupção em evidência. O autor também vai mencionar que, por vezes, os representantes políticos vão usar da legislatura para preocupações locais “ora como verdadeira mercadoria de troca e de barganha comercial ou financeira, atendendo a demandas pessoais e corporativas, todas dissociadas dos vínculos políticos matriciais que informam seu mandato” (LEAL, 2006, p. 47). Nesse sentido, o mandato não representa ideais nacionais e internacionais, destoando da concepção de República e Federação.

Abreu e Castro (2014) lançam questionamento importante se o presidencialismo de coalizão seria um fator gerador de mazelas que produzem uma visão negativa que a sociedade brasileira tem de seus representantes. A massiva informação de casos repassados à sociedade de problemas políticos e institucionais criam uma falta de interesse ou repulsa, como definem os autores, às questões relacionadas a política nacional, difundindo problemas a serem superados

socialmente, normalmente levantados na esfera da criminalidade e impunidade de poderosos.

Sérgio Abranches, em seu artigo de 1988, já prevendo um cenário em que o presidencialismo de coalizão traria facilidades à corrupção, vai indicar alguns recursos políticos, tais como: sistema de governo parlamentarista; modelo eleitoral bipartidário; constituição de cláusulas de barreira com intuito de diminuir legendas partidárias e representação política majoritária. De outro lado, também admitia que estes recursos não poderiam oferecer proteção suficiente à instabilidade e agravamento do conflito, apontando que os “contrapesos estarão, possivelmente, em outro plano de institucionalidade, que permita evitar a fragmentação polarizada de nosso sistema político” (ABRANCHES, 1988, p. 32).

Por todo o contexto, em certa medida tem-se que o próprio sistema acaba fomentando os políticos a se corromperem, uma vez que o presidencialismo de coalizão se configura pela habilidade que o Poder Executivo tem de articulação política ao ser eleito de modo democrático. Dito de outro modo, na cultura brasileira, a prática de coalizão presidencial referencia fundamental estratégia para alastramento da corrupção.

Nesse sentido, Avritzer (2011, p. 46-47) defende que o grau da corrupção oscila a partir da ligação entre política e cultura, afirmando que “continuidades em certo padrão cultural afetam o sistema político, assim como mudanças na organização política afetam o sistema de crenças e valores”.

Nalini (2008) trata que quanto maior o nível de institucionalização de certas práticas, mais propenso o ambiente a atos corruptivos, tal como o rodízio de servidores a cada gestão, com intuito de favorecer filiados do partido, difusão de cargos de confiança, eleitores que não fiscalizam, são fatores que colaboraram na corrupção do serviço e função pública. O autor supracitado, vai alegar que a corrupção também conecta-se à cultura das elites e das massas, e que para combatê-la em todos os níveis, necessário resgatar a ética.

Nesse seguimento, a necessidade cada vez maior de se construir amplas coalizões pode acarretar em espaço para a corrupção e a reforma política é ferramenta para se restabelecer a confiança da sociedade na República e revigorar o paradigma ético, sem o qual a democracia representa apenas aparência para acobertar práticas iníquas (BRITTO, 2008).

O debate sobre uma reforma política foi alimentado pelo desgaste social do sistema político e eleitoral, oriundo de uma série de escândalos de corrupção, composto pela necessidade de diminuir o profundo distanciamento de poder de representação. Insta mencionar sobre a hipertrofia de partidos políticos, fenômeno que revela prejuízos a nossa democracia política:

Se por um lado, os partidos políticos se convertem em instrumentos indispensáveis para o exercício da democracia representativa, por outro, a hipertrofia de agremiações partidárias têm provocado evidentes prejuízos à democracia política, seja pela inexpressiva inserção social e falta de representação nas instituições políticas decisórias, sobretudo, no Congresso Nacional, seja pelas negociatas e mazelas que envolvem a necessidade indispensável de se constituir uma maioria parlamentar para o exercício da governabilidade no presidencialismo de coalizão: enfoque central desta discussão que irá se desenvolver a partir da visão de relevantes nomes da literatura política brasileira (ABREU; CASTRO, 2014, p. 156).

Além do fato do grande número de partidos políticos no Brasil, também se faz necessária levar a questão das dificuldades encaradas pelo presidente ao formar coligações regionais de forma estratégica, uma vez que organizações partidárias não estão presentes de forma homogênea no país (ALVES; PAIVA, 2017). Com efeito, como já mencionado neste trabalho, a coalizão que pode apoiar o presidente é sublinhada em sua formação original pela heterogeneidade de sua composição.

Avritzer (2011) vai defender que mudanças fundamentais são necessárias para se falar em um sistema político menos propício a incidência da corrupção, a iniciar pelo financiamento das campanhas políticas e transparência, já que:

Uma relação entre público e privado sem nenhuma transparência gera um sistema de obrigações recíprocas sem nenhuma legalidade. No entanto, esses compromissos ou obrigações assumidos por membros do sistema político alteram fortemente os comportamentos do setor público e, ao serem expostos publicamente, ferem a imagem do Congresso e do sistema político (AVRITZER, 2011, p. 57).

O autor continua seu pensamento na medida em que, por vezes, não é possível que se exerça a representação política em virtude da falta de recursos. Por isso, o financiamento público poderia auxiliar na resolução desse impasse, na medida em que forneceria maiores condições de renovar a representação frente ao Congresso. Ainda, deve ser repensada a relação Executivo-Legislativo, pois este último poder foi o que mais se enfraqueceu pós Constituição de 1988. A reforma

política deve ter como um dos âmbitos o fortalecimento do Legislativo frente os outros dois poderes, pois de suma importância para a democracia brasileira (AVRITZER, 2011). Mas, como Abranches (2001) lembra, é preciso que se reconheça que o governo de coalizão também é parte estrutural de nosso sistema político.

É necessário tecer argumentos de que a problemática é de ordem sociológica e não institucional (LIMONGI, 2006). A questão não está na relação Executivo-Legislativo que o governo de coalizão firma e sim na relação partidos-eleitores, a qual tem vínculo com o nível de desdobramento cívico do eleitorado e não às regras eleitorais.

De todo modo, a ética precisa alcançar o ambiente político que é a base para o poder de estabelecer leis, com o que na falta da ética se perde a noção da própria moralidade pública, já que as instituições têm por escopo a realização do bem comum, o que inclui prestação de contas, confronto da corrupção e malservação das verbas públicas (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAUJO FILHO; FIGUEIREDO, 2017).

Sendo o presidencialismo de coalizão, uma forma pela qual o Poder Executivo conduz a administração pública, necessário uma reforma política, eleitoral e administrativa. Limongi (2006) sustenta que a estrutura institucional presente na Constituição Federal de 1988 é diverso do texto de 1946, sendo possível apontar que a figura presidencial ganhou poder institucional fortalecido, obtendo monopólio sobre a iniciativa legislativa. Com isso, para obter maior aprovação legal, se estrutura em coalizões compostas por parâmetros estritamente de cunho partidário.

Esta estrutura configurada pelo presidencialismo de coalizão ganha contorno pela propensão de favorecer práticas patrimonialistas. Isso acontece porque a fragmentação partidária possibilita ampliação do espaço para o patrimonialismo e pelo poder de agenda do Executivo.

Em face destas ligações que se pretende discutir sobre os instrumentos de controle externo da Administração Pública, como o Tribunal de Contas, e a improbidade administrativa como corrupção, já que este fenômeno multifacetado exige o fortalecimento do controle. No mais, considerando que o Brasil enfrenta grandes desafios de governabilidade, de ordem institucional e sociológica inclusive, os quais não tem solução rápida, fundamental políticas públicas de tratamento com prazo mais extenso.

### 3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ESPÉCIE DE CORRUPÇÃO E A FUNÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1998 inseriu uma série de princípios norteadores das funções do Estado. Dentre os princípios, destaca-se o da moralidade administrativa, a significar um padrão de comportamento para uma boa administração, devendo os agentes públicos atuarem pautados pela lei e por valores de honestidade, decoro, boa-fé, ética no exercício da função pública.

Nesse trabalho demarcar-se-á a improbidade administrativa como espécie de corrupção, delimitando seus contornos teóricos e normativos, em especial a partir da relação que se estabelece entre moralidade administrativa e improbidade administrativa. Após, se pretende discutir sobre os instrumentos de controle externo da Administração Pública, dando ênfase para o Tribunal de Contas, porque a improbidade administrativa como corrupção trata-se de fenômeno multifacetado, exigindo-se o fortalecimento do controle.

#### 3.1 Relação entre moralidade administrativa e improbidade administrativa

A moral administrativa é formada por normas jurídicas com o que Sarmiento (2002, p. 108) afirma que “A análise dos vários critérios de diferenciação entre regras e princípios nos leva a afirmar que as *normas de moral administrativa* foram positivadas na Constituição e na legislação ordinária em forma de *princípios*”.

A ética, moral e corrupção já estavam em pauta nos anais da Assembleia Constituinte e por isso não se perderia a oportunidade de posicionar a moralidade administrativa na Constituição Cidadã (GIACOMUZZI, 2014). E na linha do constitucionalismo brasileiro, ganha relevo a previsão do princípio da moralidade administrativa no texto constitucional de 1988, como o início de importante caminho a ser trilhado no combate à corrupção no setor público. Isso porque, a constitucionalização do princípio provoca certo enfraquecimento à prática de atos de improbidade (BARBOSA; SIQUEIRA, 2018).

Nossa Carta Política atual integrou no *caput* do Artigo 37 a moralidade como elemento essencial para a formação do ato administrativo, para o fim de ser considerado ato legal e legítimo. A concepção da moralidade administrativa

comporta todos os princípios da Administração Pública, em especial o da probidade. Mais, o princípio da moralidade administrativa destaca-se por seu caráter informador dos demais princípios, já que critério lógico de toda a conduta administrativa.

A imoralidade, por sua vez, está presente em diferentes formas e em variadas atividades da Administração. Ora de forma a violar a própria lei, ora se apresenta quando o administrado é tratado de maneira discriminatória. O termo moralidade indica uma rede de atividades e comportamentos que podem ir de encontro com as finalidades da Administração. Conforme Artigo 11 da Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA, constitui improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que violar deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Sarmiento (2002), ao afirmar que a moralidade administrativa manifesta-se em um plano jurídico, explica que no âmbito da Administração Pública não estamos diante de uma moralidade comum. Assim, a moralidade administrativa configura-se como um composto de regras de conduta para uma boa administração, dotado de de coercibilidade. Para Martins Júnior, revela-se como padrão de comportamento:

O agente público deve conduzir os negócios administrativos e exercer a função pública investida orientado por padrões comportamentais em que reinem valores como a lealdade, a imparcialidade, a honestidade e a probidade, enfim, direcionando a conduta para a boa administração sem desprezar o elemento ético, abstendo-se de utilizar a administração pública para angariar vantagens indevidas, corroer os recursos do erário, cometer abuso de poder, facilitar interesses familiares, pessoais ou de estranhos, perseguir desafetos, atingir fins não queridos pela lei (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 44).

Significa dizer que o controle da moralidade guarda relação com a conformidade dos atos da Administração aos seus princípios regentes, ao passo que o controle da legalidade tem correspondência dos atos administrativos às regras jurídicas. Leal (2013a, p. 83) ensina que a moralidade administrativa “não se resume a uma premissa ideológica, subjetiva, mas trata-se de conceito jurídico objetivo por estar inserida na ordem legal, prendendo-se à estrutura funcional do Estado e à legitimidade da própria função administrativa”. Por isso, Antônio José Brandão (1951) sintetiza que a ideia de moralidade administrativa é mais ampla que a ideia de legalidade, e como consequência exige-se mais da moralidade administrativa do que da legalidade jurídica. Sobre o tema, ensina a renomada especialista em Direito Administrativo de nosso país, Lucia Valle Figueiredo:

Quanto à moralidade administrativa sua existência provém de tudo que possui uma conduta prática, forçosamente da distinção do bem e do mal. Como a administração tem uma conduta, ela pratica esta distinção ao mesmo tempo que aquela do justo e do injusto, do lícito e do ilícito, do honorável e do desonorável, do conveniente e do inconveniente. A moralidade administrativa é freqüentemente mais exigente que a legalidade. Veremos que a instituição do excesso de poder, graças à qual são anulados muitos atos da Administração, é fundada na noção de moralidade administrativa quanto na legalidade, de tal sorte que a Administração é ligada, em certa medida, pela moral jurídica, particularmente no que concerne ao desvio do poder (FIGUEIREDO, 1994, p. 50).

Maurice Hauriou, conforme notícia Brandão (1951), quem introduziu noções de moralidade administrativa com a teoria do desvio de poder, determinando que o princípio em tela não se limita na distinção entre o bem e o mal, mas sim no conceito de bem comum a ser alcançado.

É preciso lembrar que antes da Constituição de 1988, autores brasileiros já tratavam de moralidade administrativa, abordando em linhas ainda tímidas sobre desvio de finalidade. Giacomuzzi (2004, p. 229) cita José de Castro Nunes, o qual já em 1937 mencionou sobre o mandado de segurança, que na época era cabível a desfazer ato ilegal ou institucional, e no “No controle dessa legalidade estaria o excesso de poder, e aí apareceria a moralidade administrativa, também controlável”.

Agentes públicos, portanto agentes políticos também, assim como os particulares são responsabilizados por atos de improbidade administrativa em homenagem ao princípio da moralidade administrativa. Assim, Leal (2014) e Martins Júnior (2009) defendem sobre certa autonomia jurídica da moralidade administrativa,

uma vez que não depende da efetividade de princípios correlatos, como legalidade, veracidade, boa-fé, podendo inclusive qualquer cidadão (detentor de direitos políticos) propor ação popular para defender atos lesivos à moralidade administrativa e patrimônio público, forte Artigo 5º, inciso LXXIII, da CF/88.

Dessa maneira, a moralidade administrativa não se trata de mero complemento do princípio da legalidade. Para Martins Júnior (2009) concerne em superprincípio, sendo tão importante que em verdade é princípio informativo dos demais que presidem a Administração Pública. Assim, desponta em todo ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário. O autor ainda informa que toda conduta administrativa deve estar consolidada em elementos como:

honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração. Assim, o atuar, o agente público deve medir atenção ao elemento moral de sua conduta e aos fins colimados, porque a moralidade afina-se com o conceito de interesse público não por vontade da norma constitucional, mas por constituir pressuposto intrínseco de validade do ato administrativo (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 32-33).

Por sua vez, Giacomuzzi (2004) entende que a moralidade administrativa é a legalidade interna do ato e o desafio é controlá-la, pois o desvio de finalidade é vício clandestino e de difícil comprovação. Cammarosano (2017) nega que o princípio da moralidade detenha autonomia, pois em seu sentir não há ato administrativo que cause ofensa somente a este princípio e sem ofender outro, ou seja, para ele o ato é imoral porque viola valores judicializados, assim dizendo:

[...] qualquer cidadão está legitimado a propor ação popular também para a defesa da moralidade administrativa em si mesmo considerada, que resulta violada sempre que a ofensa à ordem jurídica estabelecida implicar ofensa a valores ou preceitos morais juridicizados, e como juridicizados, como os da lealdade, da boa-fé, da veracidade e outros mais (CAMMAROSANO, 2017, <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>)

Doutrinadores como Martins Júnior (2009) fazem referência que é equivocado equilibrar o desvio de poder como questão de legalidade administrativa, pois o agente público não pode desconsiderar a ética em sua conduta. Sublinha-se que além disso, o próprio Artigo 37 da Constituição Federal faz a distinção entre princípio da legalidade e da moralidade, sendo este de aplicação concomitante, sem que perca sua característica de autonomia.



Assim, convém reafirmar, a autoridade pública não detém de limitação quanto aos poderes administrativos concedidos, desde que estejam de acordo com os princípios explícitos ou implícitos que regem a Administração Pública. Também se debateu que não basta preencher os requisitos legais dos atos administrativos, pois em verdade sempre será necessário averiguar o interesse público e o elemento da moral. Sobre o ponto, Leal (2014) explicita:

Observa-se, dessa forma, que o conceito de moralidade é determinante de regras de conduta, ou seja, traça linhas de comportamentos para o administrador, fazendo com que este, ao realizar seus atos, observe, além dos elementos constitutivos próprios de cada um, a eficácia e eficiência dos mesmos, de forma transparente, no plano dos compromissos e vinculações político-jurídicas já existentes (LEAL, 2014, p. 99).

Na mesma linha, Wallace Martins Júnior (2009) vai afirmar que é comum em Hauriou, Welter e Lacharrière, a ilustração de honestidade dos administradores públicos. Com o exposto, só se confirma que a moralidade comum difere da administrativa, sendo que não basta o comportamento do agente público conformar-se com a lei, já que um ato em conformidade com a lei nem sempre é um ato moral.

Como exemplo, Medauar (2018, p. 120) cita que considerando uma situação de crise financeira e de problemas sociais “configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade”. Em vista disso, a autora diz que a decisão seria fora de contexto e não condizente com as condutas exigidas pela Administração.

Feitas essas premissas, observa-se que violado o princípio da moralidade administrativa, prescinde demonstrar prejuízo material ao erário, como se extrai do Artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República, que assim prevê: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural [...]”.

Em razão da sua grande importância no ordenamento jurídico, e também para efeitos de propor ação popular, a atividade pública deve ser orientada pelo princípio em tela, como ensina Martins Júnior (2017, p. 13-14):

A norma, cujo caráter expletivo é manifesto, robustece a noção conceitual da improbidade administrativa como comportamento que viola não somente valores patrimoniais, mas, sobretudo, a moralidade administrativa em si mesma considerada. Assim sendo, e fiel à concepção das três espécies de

improbidade descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992 é imperioso gizar que sua caracterização notadamente no enriquecimento ilícito de agentes públicos no exercício de função pública (art. 9º) e no atentado aos princípios da administração pública (art. 11) prescinde de resultado material negativa no patrimônio público, salvo quando uma de suas figuras exija em sentido contrário.

Aquele que investido de função pública, então, deve conduzir suas condutas de forma muito mais ampla do que apenas agir em conformidade com a lei, impondo-se sobre ele, em verdade, uma habilitação moral. Salieta-se que a constitucionalização do princípio em debate visa proteger valores patrimoniais e morais da administração pública. No momento em que o agente público desviar estes aspectos ético-jurídicos, incidirá na improbidade administrativa disposta no Artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

A probidade administrativa ganhou relevo dada a grande exposição de escândalos políticos envolvendo corrupção e, apesar de não ser novidade, ganhou relevância para a sociedade. Furtado (2015) não nos deixa escapar grandes casos midiáticos como “anões do orçamento” de 1993, em que parlamentares federais, ministros e governadores estavam envolvidos em fraude de licitações e redirecionamento de auxílios sociais para proveito particular; “máfia das sanguessugas”, em 2006, em que se tinha um esquema corruptivo de propinas aos congressistas, fraudes em licitações e desvio de recursos da área da saúde, ou ainda “esquema PC Farias”, “operação curupira”, “escândalo dos precatórios”, “mensalão” e “lava-jato”.

O princípio da probidade administrativa deriva do princípio jurídico e autônomo da moralidade administrativa, sendo um dever a caracterizar os atos e condutas dos agentes públicos. Medauar (2018, p. 120) ensina que “Na linguagem comum, *probidade* equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão”. A probidade é um dever do administrador público de atuar pautado nestas premissas.

Para Martins Júnior (2001, p. 224) a violação a princípio configura o mais grave atentado à Administração Pública, uma vez que “completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo”. O autor também vai explicar que esta supremacia dos valores morais da Administração que vão efetivar a tutela da probidade administrativa, pois censura atos de desonestidade, imoralidade, ilegalidade, incompetência, promoção pessoal, como por exemplo.

Marcello Caetano elenca circunstâncias de deveres, proibições, impedimentos, incompatibilidades e escusas do agente público para se alcançar o princípio da probidade administrativa. Com a ressalva de que inviável realizar atribuição exaustiva, para o autor o dever de probidade dita “ao funcionário uma conduta de absoluta isenção, de modo a que não seja suspeito de prevaricar, de deixar-se corromper ou de por outro modo ser infiel à entidade servida e aos interesses gerais que lhe cumpre realizar e defender” (CAETANO, 1997, p. 750).

São muitas as causas da improbidade administrativa, apenas para citar algumas: intensa burocratização e formalismo, baixa remuneração de agentes públicos, falta ou baixo nível de transparência, deficiência do sistema político-partidário, sensação de impunidade, mas a principal causa é o patrimonialismo. Da mesma monta são as consequências, como: empobrecimento, diminuição do Produto Interno Bruto - PIB, impacto nas políticas públicas, violação aos direitos fundamentais, estagnação da economia, desconfiança nas instituições democráticas e acima de tudo a perda de legitimidade do Estado (MARTINS JÚNIOR, 2012; SARMENTO, 2002).

Além dos fatores já apresentados que acarretam no crescimento da corrupção, apropriado realçar sobre os vetores sociopolíticos, pois não é possível separar a corrupção administrativa de outros fenômenos sociais. Nesse sentido, não se poderia deixar de citar que uma das grandes causas de improbidade administrativa envolve as campanhas eleitorais.

No Brasil, até 2014 adotava-se o sistema de financiamento de campanhas misto, operando por meio do fundo partidário em que eram fornecidos aos partidos e candidatos verbas públicas para suas campanhas, bem ainda através de doações de pessoas físicas e jurídicas. Com a proibição de doações de empresas para campanhas políticas pela Reforma Eleitoral – Lei nº 13.165/2015, as fontes legais de recursos pelos candidatos são, então, recursos próprios, Fundo Partidário e doações de pessoas físicas. Aqui vale esclarecer que o Fundo Partidário pode receber verbas de pessoas jurídicas, os candidatos é que não podem financiar campanhas com estas verbas. Por isso, mesmo que o candidato receba valores do Fundo Partidário, deve-se identificar os doadores, em face da proibição trazida pela Reforma Partidária (ASSIS, 2017).

A história revela sobre a ocorrência de “doações ocultas” como práticas comuns no cenário eleitoral brasileiro, propiciando por consequência grande vetor de improbidade administrativa “na medida em que geram relações clandestinas entre governantes e empresários, o que favorece o tráfico de influência, a intermediação de verbas e as fraudes nas licitações” (SARMENTO, 2002, p. 39). Notável a intenção do legislador através da reforma em equilibrar a disputa eleitoral, e não se quer tirar a sua importância, mas as doações de pessoas físicas e jurídicas ainda podem ser feitas, não se evitando com a lei as “doações ocultas”, o que acaba por exigir ainda mais de recursos públicos e mecanismos de controle, como a transparência.

Um dos fatores ligados a corrupção trazida por Sarmiento (2002) esta justamente associado à instabilidade política e à crise de governabilidade, com despreparo de parte dos governantes para exercício do cargo, citando a título de exemplificação prefeitos semianalfabetos que são vítimas de grupos econômicos ou de tecnocratas corruptos, e isso em muito pela certeza de impunidade.

A Lei nº 8.429/92 vai regulamentar as modalidades de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito (Art. 9º), prejuízo ao Erário (Art. 10), atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (Art. 10-A); e violação aos princípios da Administração Pública (Art. 11), dando materialidade ao previsto no § 4º do Artigo 37 da nossa Constituição vigente. Com isso, a improbidade administrativa tem sentido mais amplo que a imoralidade, ao passo que a violação à moralidade é uma das muitas possibilidades de ato ímprobo.

A jurisprudência, notadamente a corrente atual do Superior Tribunal de Justiça, tem se posicionado no sentido de que a previsão de improbidade contida no Art. 10 da Lei nº 8.429/92 autoriza a modalidade culposa, ao passo que os Artigos 9º e 11 da mesma norma exigem a incidência do dolo para se perfectibilizarem. Este entendimento é seguido pelos Tribunais estaduais, como é o caso do Tribunal de Justiça Gaúcho.

A Lei de Improbidade Administrativa visa garantir que os princípios bases tenham eficácia social, nesse sentido, o Art. 11 da LIA comporta violação a princípios outros que não apenas aqueles previstos nos Art. 37 da CF/88, tais como razoabilidade, boa-fé e lealdade, os quais guardam relação com uma boa administração. Para tanto, a Lei Federal tornou os princípios regentes da

Administração Pública em deveres inerentes quando do exercício da atividade pública, censurando atos que violem uma Administração Pública honesta e proba. Nesse sentido, fazendo valer o intuito da lei, configura improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que contrarie os deveres mencionados. Trata-se, então, de rol exemplificativo e não taxativo os princípios previstos no Art. 11 da LIA, assim como as hipóteses de improbidade descritas nos Arts. 9º e 10 (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Nessa perspectiva, a probidade revela aspectos diversos que não somente aqueles da lei específica (LIA), fixando-se elementos jurídicos, princípios e regramentos outros que levam aquele que em cargo, emprego ou função pública deva seguir, traçado em mandamentos de honestidade, imparcialidade e boa-fé, ou seja, pautados na ética e moral públicas. Em outras palavras, mandamentos estes que integram uma boa administração, atuação proba e preservação dos valores éticos para com a Administração e seus agentes. Com todos esses elementos, a Lei Federal nº 8.429/92 quer mais que normatizar a corrupção, mas reforçar os deveres dos agentes públicos, normatizando também a desonestidade, patrimonialismo e tudo que possa desencadear o contrário de uma Administração proba e honesta.

Nesse sentido, não basta mais que a validade dos atos administrativos observe única e exclusivamente a lei, é preciso observar o interesse público e a moralidade. Ou seja, a validade esta condicionada a legalidade e a legitimidade das intenções do agente público, uma vez que a finalidade do ato administrativo é pública e direcionada ao bem comum, pois o constituinte desejou inibir a lesividade à moral positivada.

Com a constitucionalização e consagração do princípio da moralidade administrativa, atos imorais e de improbidade refletem a importância do ordenamento jurídico dispor de instrumentos legais que também tenham como preocupação a punição dos agentes que violem princípios que presidem a Administração Pública e apresentem condutas que fomentem a corrupção.

Mesmo com a Lei nº 8.429/92 não se tem um conceito legal de improbidade administrativa, prevendo o diploma legal em verdade “apenas” as modalidades de improbidade, já que não seria possível descrever exhaustivamente todas as possibilidades de atos ímprobos. Por isso, como visto, doutrinadores vão defender a autonomia do princípio da moralidade administrativa. Por seu turno, a probidade

seria espécie do gênero moralidade, já que este é o norte da Administração. Então, mesmo que a probidade e a moralidade possuam forte ligação, a improbidade como ato ilícito tem mais extensão de sentido e é mais específica, uma vez que abrange atos desonestos, imorais e ilegais (LEAL, 2013a, 2014; GUIMARÃES, 2019). Nas palavras de Guimarães (2019, p. 237):

[...] é perceptível que a noção de “improbidade” lança suas estruturas com base nos deveres éticos impostos aos exercentes de funções públicas de pautar suas condutas na mais clara, absoluta e inquestionável moralidade. A improbidade, nesse cenário, constitui o desprezo pelos valores principiológicos (entre eles os de ordem moral) que devem presidir a atuação desempenhada em nome da coisa pública.

Considerando que não se tem um padrão corruptivo, ou seja, uma corrupção por essência, uma forma única, mas sim uma enorme estrutura de pessoas físicas e jurídicas (rede de nexos causais), por vezes não se identifica de forma explícita se determinado ato é ou não corruptivo, o que torna mais difícil de se detectar. Por isso, no âmbito do Estado e do governo se entendeu pela necessidade de aprimorar as situações de evitação de cenários de corrupção.

Nesse sentido, em órgãos internacionais, assim como no Brasil, criou-se mecanismos evasivos que monitoram estas pessoas físicas e jurídicas, com o intuito de tentar evitar estes nexos causais corruptivos. Para tanto, tem-se, por exemplo, códigos de conduta, declaração de bens dos servidores e agentes públicos (LEAL, 2013).

Impende enfatizar que as normas constitucionais e também as ordinárias que afirmam os princípios da administração pública não definem as condutas ilícitas, caracterizando-se por serem genéricas, abstratas e de conteúdo indeterminado. Em função deste traço dependem de hermenêutica e mediação do magistrado ou legislador para sua aplicação. O Brasil caminha para demarcações normativas modernas, sendo que, como já referenciado, o termo improbidade administrativa foi dissipado com os incontáveis escândalos políticos que marcam o país, sendo a censura a improbidade um importante caminho traçado para enfrentar a corrupção. Feita a relação entre moralidade e improbidade administrativa agora é importante balizar o horizonte teórico e normativo relacionado neste particular com a corrupção.

### **3.2 Marcos normativos e teóricos da improbidade administrativa como espécie de corrupção**

Ainda no período pré-imperial, havia a presença de dispositivos atinentes ao embate da corrupção por meio das Ordenações Filipinas em que vedava-se o recebimento de vantagens por oficiais de justiça e da fazenda. Na Constituição do Império, 1824, eram responsabilizados Ministros de Estado que, mesmo a mando do Imperador, praticavam delitos como: peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, ou por qualquer dissipação dos bens públicos (Arts. 133 e 135) (SILVA, 2018). A Constituição de 1891, ao contrário da carta anterior, vai trazer previsão de responsabilidade ao Presidente que afrontasse a probidade administrativa (LEAL, 2013).

Na Constituição Imperial e na Constituição da República, o julgamento dos crimes que agora são denominados de crimes de responsabilidade, era realizado sob o crivo político do Senado, com o que a Constituição de 1934, apenas no tocante a competência do julgamento de crimes de responsabilidade do chefe do poder executivo passou a ser exercido por Tribunal Especial, sendo que com a Constituição Federal de 1937 passa ao Conselho Federal (SILVA, 2018).

As Constituições Federais de 1946 e 1967 já tinham preocupações com a repressão do que se denominava de atos de enriquecimento ilícito em cargos ou funções públicas, sendo que a proteção à probidade administrativa já era tema previsto em dispositivos penais. Com a Carta Política de 1946, avançou-se na temática, uma vez que previu a tutela extrapenal da repressão da improbidade administrativa e a possibilidade de sequestro e perda de bens, o que foi regulamentado por meio da Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/57) e Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502/58).

De plano se nota que eram lentas e tímidas as mudanças, mas seguindo os mandamentos constitucionais, a legislação foi caminhando para criar mecanismos de enfrentamento à corrupção. A Lei Bilac Pinto foi uma tentativa de frear o crescimento da corrupção, já que cada vez mais o sentimento era de institucionalização da improbidade administrativa, que naquele período era caracterizada apenas pelo enriquecimento ilícito de agentes públicos. Mas mesmo durante a vigência da Lei Pitombo-Godói Ilha e Lei Bilac Pinto não houve muito

progresso, tampouco alcançaram a ideia de instrumentos eficazes de combate à improbidade administrativa, já que como lamenta Sarmiento (2002), não se tem conhecimento de punições exemplares a agentes públicos ímprobos, e de igual sorte a Lei nº 4.717/1965, que regulamentou a ação popular, não mobilizou os cidadãos a pleitear anulação de decisões administrativas prejudiciais ao patrimônio público. Sobre a ideia simplista que se tinha na época de corrupção:

[...] a concepção reducionista de corrupção, que restringia o delito aos casos de enriquecimento ilícito, foi incapaz de conter o crescimento das novas formas de improbidade administrativa, cada vez mais sofisticadas e eficientes. Isso sem falar nas condutas flagrantemente desonestas que ficavam impunes em razão da ausência de previsibilidade legal. O financiamento de campanhas políticas foi o exemplo mais contundente desse vazio normativo (SARMENTO, 2002, p. 58).

Com esta percepção reducionista, a improbidade administrativa ganhou cada vez mais espaço e a legislação brasileira, caracterizada por ser muito ampla e deficitária, não acompanhava a transformação da corrupção que permanece em constante transformação em termos de qualidade e quantidade. Com efeito, muitas condutas corruptivas ficaram impunes por falta de previsão legal.

Foi somente com a Constituição de 1988 que decorre dispositivo próprio de combate à improbidade no âmbito da Administração Pública, por meio do Artigo 37, § 4º: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988), momento em que se adota uma política voltada à moralidade administrativa.

A Carta Política de 1988 também ampliou os poderes do Ministério Público para o combate à corrupção e má gestão administrativa, dando-lhe legitimidade para submeter ações civis públicas contra atos de improbidade administrativa. Então, as sanções da Lei nº 8.429/92 só tem aplicabilidade quando há julgamento por juiz de ação civil pública proposta pelo Ministério Público (SARMENTO, 2002).

A elite do funcionalismo público no Brasil, surge com o tráfico de influência, com o nepotismo, clientelismo e, mormente, do alto despreparo para a gestão daquilo que é público (SARMENTO, 2002). Diante certa pressão internacional para que o Brasil adotasse instrumentos capazes de responsabilizar penal e civilmente agentes públicos ímprobos, que foi promulgada a Lei nº 8.429/92 – LIA. Assim, o



comando constitucional foi regulamentado por esta Lei, que para melhor se adequar a realidade vivenciada, dá ampliação ao conceito de improbidade administrativa, pois além do enriquecimento ilícito de agentes públicos (Art. 9º), foram introduzidos atos causadores de prejuízo ao erário (Art. 10) e aqueles atentatórios aos princípios da Administração Pública (Art. 11).

Ressalta-se que a LIA revela-se como a lei mais significativa do Brasil em termos de enfrentamento à improbidade como corrupção administrativa. Fábio Medina Osório (2019) sustenta sobre o denominado Direito Administrativo Sancionador, já que as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 são sanções administrativas. A lei citada prevê atos de improbidade administrativa por meio de normas do ramo Direito Administrativo. Nesse sentido, o autor explica que a teoria da sanção abrange sanções penais e administrativas, e outras sem grande relevância. Na perspectiva do Direito Administrativo, o Direito Punitivo, então, seguindo a teoria da sanção, vem a configurar o Direito Administrativo Sancionador.

O Direito Administrativo Sancionador tem sua origem no Direito comparado, sobretudo na Europa. Para Rincón (1989, p. 55), autor espanhol, a sanção administrativa é “cualquier mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultar de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora”. Não obstante, no caso do Brasil, a sanção administrativa detém conceito peculiar.

Quando não se tinha uma divisão clara de poderes, era o Poder Executivo que possuía funções de sanção e repressão, ao passo que as sanções administrativas relacionavam-se com as sanções de polícia. Com o fortalecimento do Direito Penal, juízes e tribunais receberam mais poderes de sanção. Medina Osório conceitua a sanção administrativa em:

[...] um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas (OSÓRIO, 2019, p. RB-2.1).

Apesar de a Administração Pública cumprir seu papel com o poder sancionatório para não aumentar a demanda do Judiciário, bem como em razão do caráter administrativo que aplica, sem embargo, a função jurisdicional ampliou-se quando delineado no texto constitucional princípios e normas regentes da Administração Pública. Com efeito, ganhando o Poder Judiciário ampliação de competência, a crítica aventada por Oliveira Sobrinho, Araujo Filho e Lopes Figueiredo (2017) recai sobre a automação de decisões repetidas, com o que a prática jurídica tornou-se um processo em massa:

A prática jurídica tornou-se uma espécie de processo semelhante ao que é desempenhado pelas máquinas, uma repetição sem nada de inovador, uma automação de decisões que pouco minimizam as injustiças e os resultados danosos ao longo dos anos, frutos da exploração desordenada dos recursos humanos, ambientais, sociais, culturais, e a administração pública é, ao mesmo tempo, vítima e algoz, visto que agentes públicos corruptos desviam fundos ou privilegiam grupos que não estão comprometidos com a realização de direitos para a coletividade (OLIVEIRA SOBRINHO; ARAUJO FILHO; LOPES FIGUEIREDO, 2017, p. 180).

Quando a imoralidade configura atos de improbidade, os quais causam prejuízos ao erário como regra, a Lei nº 8.429/92 regula sanções a agentes públicos e terceiros. A referida lei exige dos servidores o empenho com a boa administração, usando de forma racional os recursos públicos, assim sendo trata-se de um Código Geral de Conduta dos agentes públicos, que também alcança agentes políticos. O ato de improbidade pressupõe antijuridicidade e abarca a imoralidade e ilegalidade do ato, caracterizando-se pela transgressão do dever de honestidade.

Os artigos supracitados (9º, 10 e 11 da LIA) englobam um rol exemplificativo de atos de improbidade, o que se mostra pela expressão constante ao final de cada um dos dispositivos ao mencionar “notadamente”. A doutrina diverge sobre a constitucionalidade da modalidade culposa da improbidade administrativa, em muito porque vai de encontro ao disposto na própria lei em seu Art. 4º, em que o agente público deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Igualmente vai contra os códigos de conduta, como o Decreto nº 1.171/94, que dispõe que servidores devem agir com dignidade, decoro, zelo, eficácia, bem ainda com a consciência de que os princípios morais são primados maiores que devem guiar o servidor público, devendo jamais desprezar a ética de suas condutas, pois responsáveis na condução

de interesses coletivos. Ademais, conduta também exigida pela Constituição Federal (LEAL, 2013a).

A Lei de Improbidade, ao trazer em seu texto a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, constituiu um padrão ético de conduta dos agentes públicos, além de instituir (Art. 11) o respeito aos deveres de “honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”. Pertinente também sublinhar a independência entre as sanções penais, civis e administrativas trazidas pelo diploma legal.

Muito embora o § 4º do Artigo 37 da Carta Política não indique os sujeitos ativos da improbidade administrativa, o Artigo 1º da LIA dispõe sobre atos de improbidade cometidos por “qualquer agente público, servidor ou não”, bem como o Artigo 3º: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Nessa senda, a lei aplica-se a agentes públicos e privados (BRASIL, 1988; BRASIL, 1992).

Como visto, a probidade decorre do princípio da moralidade administrativa, sendo um dever (assim como a moralidade) que regula a conduta e os atos dos agentes públicos e autoridades. E como agente público, a Lei nº 8.429/92 vai evidenciar em seu Artigo 2º todo aquele que, exercendo, transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função seja qual for o órgão, ente ou poder estatal, praticar ato de improbidade administrativa. Em outras palavras, todo e qualquer agente público, independente da relação com o poder público. A Lei mencionada demanda do servidor uma boa administração e o uso racional dos recursos do Estado.

No que se refere aos terceiros que não se encaixem no conceito de agente público previsto no Art. 2º da LIA, mas que concorrer para atos de improbidade com servidor público, ambos estarão sujeitos aos mandos da Lei nº 8.429/92. Aqui merece elogio a Lei federal ao prever punição para terceiros estranhos ao serviço público, que antes ficava na impunidade com a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

Sobre os agentes políticos, espécie de agente público, existe certa controvérsia sobre a aplicação da LIA, sendo um dos fundamentos que aqueles a quem se aplica crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079/1950, quais sejam, Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e os Secretários Estaduais, não se

aplicaria a LIA por atos de improbidade. Questão ainda sem consenso pacífico da doutrina e Judiciário, mas aqui se quer destacar que o prefeito não é figura citada na dicção da Lei nº 1.079/1950, sendo-lhe aplicável, então, a Lei nº 8.429/92.

A Lei nº 8.429/92 determina a imoralidade consistente em improbidade, com o que em seus Artigos 9º, 10 e 11, regula atos imorais de acordo com o benefício recebido ou pela lesão causada pelo funcionário público. As espécies de improbidade trazidas nos artigos supracitados guardam relação com as sanções dos incisos do Artigo 12 da LIA, levando-se em conta a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito material obtido pelo agente. Estes itens são definidos pela lei, assim sendo, quando da improbidade por enriquecimento ilícito incide as sanções do inciso I; a improbidade por lesão ao erário reprimde-se por sanções do inciso II; na hipótese de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública aplica-se o disposto no inciso III; por fim, para a improbidade por ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário cabe as reprimendas do inciso IV.

As cominações destinadas no Art. 12 da LIA são aplicadas independente das sanções penais, civis e administrativas, sendo elas: a perda de bens ou valores acrescidos de forma ilícita ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e, proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, mesmo que direta ou indiretamente. Esse rol da Lei Federal abrange mais cominações que o previsto constitucionalmente no Art. 37, § 4º. Nesse sentido, a lei em debate resulta restrições de direitos de alta importância de todo cidadão, pois cerceia direitos civis, eleitorais, administrativos, patrimoniais e políticos.

Cabe mencionar que configurada a improbidade por prejuízo ao erário, a previsão de ressarcimento do dano (prevista nos incisos I, II e III do Art. 12 da LIA) não equivale como sanção, mas sim, dever, sendo consequência lógica da lesão causada (MARTINS JÚNIOR, 2017).

Ainda, a Lei Complementar nº 157/2016 incorporou no texto legal da LIA o Artigo 10-A, com a hipótese de configurar improbidade pela concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro/tributário. Conquanto previsão em artigo próprio,

trata-se de outra modalidade de prejuízo ao erário e não de uma nova modalidade de improbidade (GUIMARÃES, 2019).

O Brasil tem adotado instrumentos de tutela da moralidade administrativa, e principalmente alusivo ao tema corrupção, a qual desvirtua mandamentos republicanos e democráticos previstos na Carta Política de 1988, tem avançado em termos de legislação, como a já mencionada Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a Lei de Licitações e Contratações Públicas (Lei nº 8.666/1993), além de Códigos de Conduta. A Lei de Licitações e Contratações Públicas, importante instrumento de prevenção de condutas ímprobas do administrador, institui sobre normas gerais dos certames públicos, bem ainda sobre os crimes e atos ilícitos que violem a transparência desses procedimentos administrativos.

A Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas (Lei nº 12.846/2013), prevê a respeito da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos em face da administração pública, nacional ou estrangeira. Aqui torna-se importante diferenciar que a Lei nº 8.429/92 incide aos agentes públicos, beneficiários ou partícipes, seja pessoa física ou jurídica, enquanto a Lei nº 12.846/2013 regula restritamente a pessoas jurídicas:

[...] a Lei 12.846/2013 se aplica exclusivamente a pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública por particulares (art. 5º), sujeitas a sanções administrativas e judiciais baseada em responsabilidade objetiva (arts. 2º, 6º e 19), enquanto a Lei 8.429/1992 incide em relação a agentes públicos e beneficiários ou partícipes pessoas físicas ou jurídicas (arts. 2º e 3º), sujeitando-as a sanções judiciais, fundada em responsabilidade subjetiva por atos de improbidade administrativa (arts. 9º a 12) baseados em ação ou omissão de agentes públicos em proveito próprio ou de terceiros, inclusive pessoas jurídicas de direito privado (MARTINS JÚNIOR, 2017, p. 18).

É dizer que, havendo lesão ao patrimônio público ou aos princípios informadores da Administração sem ação/omissão praticada por servidor público, ou seja, atos praticados exclusivamente por pessoa jurídica, aplica-se a Lei Anticorrupção Empresarial. Contudo, presente ato ímprobo de agente público incorrerá a Lei da Improbidade Administrativa, mesmo que em proveito próprio ou alheio, o que engloba pessoas jurídicas de direito privado. Para reprimir a improbidade e conseqüentemente a corrupção, pode-se citar além de todas as leis já mencionadas, a Lei nº 7.347/85, a qual regula a ação civil pública.

A corrupção, sendo uma patologia, não pode ser entendida como mera desonestidade ou como o uso indevido de atribuição pública para o fim de obtenção de benefícios particulares. Deve ser lida como patologia de grau mais amplo de desonestidade funcional (OSÓRIO, 2013).

Sarmiento (2002) faz a diferenciação entre macrocorrupção e microcorrupção, em face da intensidade de seus efeitos, observando que nesta última revela-se por atos de improbidade de pouca complexidade e de fácil descoberta em auditorias, ou seja, podendo o direito interno mesmo dar conta. Como exemplos de práticas de improbidade de menor intensidade, o autor vai citar o uso indevido dos veículos oficiais, uso das linhas telefônicas da repartição para fins particulares, percepção indevida de diárias e gratificações, peculato, recebimento de agrados. No tocante à macrocorrupção, vai aduzir que atinge proporções astronômicas e chama a atenção para a criminalidade financeira, pois envolve grande sistema de atores, tais como governo, organizações e grandes empresas, assim como em variadas áreas, a exemplo de obras públicas, armamento, petróleo, telecomunicações, narcotráfico, dentre outros, sendo de difícil combate.

No mais, a mídia nos revela de forma constante inúmeras denúncias de práticas corruptivas em órgãos públicos e privados, ocasionando um cenário de indiferença aos valores democráticos, já que sequer é possível mensurar a corrupção, tampouco se ela aumentou no decorrer dos tempos. Isso se dá pela maior facilidade de acesso às informações, inobstante não se pode afirmar que a corrupção aumentou em relação ao que já tivemos na nossa história, já que a corrupção sempre carrega uma conotação negativa e como tal atrai uma preocupação com mecanismos de clandestinidade (SARMENTO, 2002).

A corrupção como fenômeno engloba muitas variáveis: culturais, políticas, econômicas, institucionais e sempre vai se apresentar em muitos cenários, tal qual é fator existente desde quando a história consegue registrar fatos envolvendo as relações humanas, o que reclama atenção. E não apenas atenção em relação aos grandes escândalos e operações que geram nefastas consequências, mas também aquele ato corruptivo institucional e pessoal de troca de favores, proteção política, promessa de cargos, nepotismo, dentre tantas outras práticas que corroem o setor público e a sociedade de forma geral.

A corrupção revela feição negativa, pois resulta ruptura de regras e detém tom pejorativo, igualmente na perspectiva axiológica valorativa, de violação da ética pública e privada, na sua perspectiva de rompimento de sistemas jurídicos de direito público, na perspectiva da violação das normas penais, sendo-lhe própria o escamoteamento. Logo, não poderia ser diferente que esta feição negativa de ocultação se projete naqueles envolvidos em cenários corruptivos, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

Como já exposto neste trabalho, tem-se que os interesses a que a corrupção se vincula dizem respeito a interesses escusos, os quais são vedados pelo sistema jurídico, ético e moral da sociedade. Então, a corrupção que tem marca negativa, conta com protagonistas que se articulem para proteção de que seus interesses permaneçam na clandestinidade. E aqui, de bom grado timbrar que não se está a afirmar que todos os protagonistas envolvidos em atos corruptivos sejam portadores de enorme poder econômico, político e social. Porque a corrupção nem sempre esta ligada com a questão do poder das estruturas econômicas, políticas, institucionais hegemônicas mais fortes e com protagonistas importantes do cenário global, nacional ou conjuntural.

O fenômeno corrupção não constitui privilégio de uma democracia ou tirania, ela não tem tamanho nem preço, não tem classe nem seguimento social. A corrupção é um fenômeno que diz respeito a defraudação dos sistemas normativos que regulam as relações sociais. Uma forte diferença entre os regimes autoritários do regime democrático é que este último proporciona transparência, apuração e punição de atos corruptivos. Como sustenta Martins Júnior (2012, p. 230): “A democracia é o regime da responsabilidade e da ética”, dado que com a redemocratização passam a ser compatíveis as pretensões da sociedade e as determinações das normas jurídicas, tal como o Estado passa a reagir aos atos de improbidade administrativa.

Não obstante, o cenário de construção de uma cultura republicana, tendo por primordial o interesse público e o combate à corrupção, enfrenta núcleos duros que não são novos: tradições elitistas, corrupção sistêmica, patrimonialismo enraizado, elementos que formam um cenário conflitivo. Sob esse enfoque:

Os privilégios privatistas, a corrupção, as zonas cinzentas de indiferenciação de interesses público e privado são, por natureza, seu

grande inimigo. Há, portando, na realidade e não apenas como consciência, uma pressão inaudita sobre a corrupção no Brasil (GUIMARÃES, 2011, p. 93).

Ainda, a convivência social promove a corrupção, que possibilita o aumento da exclusão social e culturas criminosas que se espalham em todos os setores da sociedade e das instituições, sejam públicas ou privadas (LEAL, 2017). A corrupção tem íntima correlação com a desconfiança nas instituições, refletindo no regime democrático e, conseqüentemente, impactando na concretização do Estado Democrático de Direito.

À vista disso, mostra-se a importância da ética na Administração Pública, que tem por base um conjunto de valores morais que orientam as autoridades em suas condutas, bem como guiam as políticas e serviços sociais para alcançar os interesses comuns da população, já que a conquista desses interesses pressupõe o próprio Estado Democrático de Direito, lastreado na legalidade, moralidade e em atendimento aos direitos humanos fundamentais. Por isso que Sarmiento (2002) argumenta que nesse ambiente a improbidade administrativa é considerada ilícita, uma vez que não se fala em ilicitude em um cenário de sistema político ilegítimo, onde nem toda desobediência às normas administrativas será considerada antiética.

Não é demais lembrar que a corrupção é um fenômeno versátil, significa um universo de fatores e variáveis que constituem este enorme campo que é a corrupção. São muitas as vertentes: culturais, econômicas, políticas, institucionais, as quais constituem a corrupção como acontecimento no cotidiano das pessoas, marcada fundamentalmente por ilícitos, irregularidades e atos de comportamentos vedados sobre a perspectiva sistema jurídico e da moralidade política e social (LEAL, 2013).

Por isso, a Lei nº 8.429/92 se revela como importante via de implantação de um novo paradoxo de gestão pública fundamentando pela probidade, eficiência e emprego racional de recursos públicos. Circunstância significativa na busca de fortalecimento da governabilidade e também na pretensão de retomar a confiança nas instituições democráticas (SARMENTO, 2002).

Claro que não se afigura como tarefa fácil, já que o patrimonialismo, clientelismo, tráfico de influências, nepotismo, confusão entre público e privado são práticas arraigadas na administração pública brasileira. Como resultado desse



cenário, tem-se a injustiça social, má distribuição de renda e, evidentemente, ineficiência dos serviços públicos, além de afetar políticas públicas.

Muito embora a imprensa nos alimente com escândalos políticos e financeiros, a legislação brasileira não é omissa aos atos de improbidade, ao passo que também detém de instituições como o Ministério Público, o Poder Judiciário e o Tribunal de Contas no combate a estas práticas.

A responsabilização de agentes ímprobos deve ser aplicada, uma vez que a luta contra práticas corruptas provém de forma direta da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa e o Estado, como espaço de representação e apresentação, deve disponibilizar mecanismos de interligação e de responsabilização nos casos de práticas corruptivas, pois onde não há responsabilização, não há de se falar em confiança nas instituições.

É preciso mencionar que no Poder Legislativo, em especial dentro do âmbito municipal, as irregularidades que aportam ao Órgão Ministerial podem ensejar na abertura de processos judiciais de natureza civil, por ato de improbidade administrativa, podendo acarretar inclusive processos de natureza criminal, consoante Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, definindo crimes fiscais dos quais foram acrescentados ao Código Penal.

A consequência natural da má gestão pública é que a Administração fica destituída de prevenção, repressão e tratamento, gerando uma cadeia de reiteração de práticas corruptivas. Conseqüentemente surge a necessidade de aplicação de códigos racionais de ética pública, com o alinhamento de comportamento por parte dos agentes públicos e as devidas sanções quando da ruptura do sistema, para se buscar a evitação de práticas corruptivas, já que a Administração Pública é a guardiã do sistema.

Osório (2012) traz à colação bons argumentos quando refere que o administrador inábil não se pune, o que difere de dizer que não há conduta culposa no sistema, mas que há certa margem de direito de erro, pois todos erram, seja advogado, juiz, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, ou gestor público. Nesse sentir, afirma:

Cobrar comportamentos perfeitos ou imunes aos erros ou às margens de erros juridicamente toleráveis pode induzir à paralisia administrativa, visto

que gestores públicos ousados devem correr riscos significativos, tal qual ocorre na iniciativa privada. Daí por que a culpabilidade desempenha uma função essencial ao aperfeiçoamento do setor público na perspectiva da eficiência: sem margens de erro subjetivamente censurável, não há falar-se em crescimento pessoal e profissional de agentes públicos responsáveis (OSÓRIO, 2012, p. 169).

Em que pese os fundamentos do autor supracitado, as questões que se levantam é de como diagnosticar o limite dessa margem tolerável de erro, ou se seria esta a intenção do constituinte ao positivizar o princípio da moralidade, ou ainda se seria este o intuito do legislador ao prever punição a ato de improbidade administrativa quando violado princípios da Administração Pública (?). A sociedade tem expectativa e esperança de que os servidores públicos mantenham comportamentos condizentes com os princípios basilares da Administração, agindo com honestidade e probidade, como previsto nos estatutos.

Com isso, Leal (2014, p. 104) explana que como os autores Pazzaglini, Elias e Fazio, entende que a Lei de Improbidade Administrativa tem o intuito de alcançar a improbidade como corrupção administrativa, a qual tem o condão de deturpação da Administração:

[...] a LIA busca atingir a improbidade enquanto corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Nesse sentido, superada a fase de produção legislativa, o que se pode discutir é sobre a concretização dessas leis no enfrentamento a problemática da improbidade, já que o sentimento de impunidade pela população ainda é forte. Contudo, a corrupção se trata de fenômeno antigo da civilização, e desde sempre teve como característica a ocultação, clandestinidade. Sarmiento (2002, p. 29) aduz que aliado ao sigilo, a expectativa de impunidade é um estímulo para a prática da improbidade e acrescenta “A desorganização da burocracia estatal, a ineficiência dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, as fortes alianças familiares e políticas incrustadas no funcionalismo conspiram para a impunidade”.

Como visto, com a Lei de Improbidade Administrativa, o Brasil abriu espaço para o fortalecimento da governabilidade e resgate da confiança nas instituições, tendo por mandamento uma gestão pública baseada na probidade e no uso racional do dinheiro público.

Com isso, a legislação brasileira é uma das mais avançadas em termos de prevenção e repressão à improbidade administrativa. O que indica a complexidade da matéria, e em razão do rico contexto normativo faz surgir o paradoxo de um baixo índice de efetividade das leis, sendo que a diminuição de fatores da corrupção depende do aumento do grau de efetividade dos mandamentos (SARMENTO, 2002).

De outro lado, em que pese os avanços legais do Brasil, não é possível que a lei, de forma isolada, possa eliminar atos de improbidade administrativa, por isso a importância dos controles da Administração Pública no combate à corrupção, que das inúmeras consequências nefastas, afeta as políticas públicas. Após uma perspectiva normativa e teórica, é possível verificar os desafios a serem alcançados e a relevância de uma rede de controle na busca de reafirmar o caráter democrático que a sociedade espera para o país e para a Administração Pública, valorizando-se a ética e a moralidade pública ao nível primordial. Sendo a corrupção um fenômeno complexo, com capacidade de transformação, deve ser atacada em várias frentes, para isso que nosso ordenamento jurídico detém de formas de controle da Administração Pública. No contexto institucional, ganha ainda mais ênfase no Brasil o controle externo, aquele exercido por ente, órgão ou instituição externa à estrutura da Administração, como o exercido pelo Tribunal de Contas, o que será objeto de abordagem.

### **3.3 Formas de controle externo, estrutura e funções do Tribunal de Contas no combate à improbidade administrativa**

A forma mais eficaz de combate à corrupção no âmbito da Administração Pública é a adoção de um sistema de controle conferido pela ordem jurídica que vai desde a identificação, prevenção e repressão de atos ilegais e lesivos, como a improbidade. Dentro da estrutura atual, poderá ser executado por controle estatal, via controle interno e externo, assim como por controle social da sociedade civil, por meio de instrumentos de controle externo preventivo ou consecutivo. Busca-se

através do controle interno e externo evitar e revisar atos administrativos e de atuação de agentes públicos que não atendam ao propósito estatal de atender o interesse público e satisfação do bem comum. Para tanto, nesta análise também devem os atos administrativos estarem em consonância com todos os princípios explícitos e implícitos informativos da Administração Pública. Nesse ponto:

As ilegalidades perpetradas pelos agentes públicos revestidas com desvios de finalidade e abusos de poder estão submetidas ao controle – interno ou externo – da Administração Pública, conforme o princípio da legalidade. A finalidade é prevenir e revisar os atos eivados de nulidade e que são lesivos à moralidade e ao patrimônio do Estado (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017, p. 140).

Em nossa evolução histórica, idealizada pelo patrimonialismo, no modelo de Estado absolutista, em que todas as ações eram para cumprir as vontades do monarca, não se falava em controle, o que fomentava a prática de atos corruptivos.

Mesmo após o período absolutista, em muito, as decisões políticas eram tomadas para satisfazer interesses políticos, mantendo os interesses da elite. O Estado de Direito que nos concede os mecanismos de controle dos atos da Administração. Apesar da redemocratização, os índices de corrupção eram espantosos, e somente com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, reforma administrativa e todos os avanços para se chegar até a Lei de Improbidade Administrativa, que aumentou o conceito de corrupção e que se aproximou os agentes para a prática de uma boa administração, pautada no respeito aos princípios éticos (MARTINS JÚNIOR, 2009; SARMENTO, 2001).

Nosso texto constitucional revela o modelo de tripartição de poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo eles harmônicos e independentes e possuindo competências típicas e atípicas, para que se possa proporcionar o controle recíproco, dentro dos limites constitucionais. Amparado no sistema *Checks and Balances*, o controle do Estado denominado de controle político, caracteriza-se pelo equilíbrio entre os Poderes (CARVALHO FILHO, 2015).

De forma geral, o Estado é o protagonista no combate às práticas corruptivas. Dito de outra forma, o Estado, pessoa jurídica de direito público, é a representação da soberania popular e, em todas as suas ramificações, tem a responsabilidade de enfrentamento à corrupção. Com a consagração da separação orgânica do Estado

no Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, tornou-se possível o controle de um poder sobre o outro.

Ainda, frisa mencionar da possibilidade da responsabilização do agente público em diferentes esferas – penal, civil, administrativa ou político-administrativa, bem como a extensão do ato lesivo à Administração Pública pode atingir diferentes unidades da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, como ensina Zimmer Júnior (2018), para o mesmo ato ilícito, o servidor público infrator poderá sofrer responsabilização político-administrativa e civil em face da LIA, responsabilidade penal pela Lei nº 8.666/93, responsabilidade administrativa pelo Estatuto o qual esta submetido, bem ainda responsabilidade civil indenizatória, sem que configure *bis in idem*. Ações de improbidade administrativa vão gerar processos de natureza civil, seguindo rito especial.

O controle interno tem o objetivo de monitorar a gestão pública. E é com essa forma de monitoramento que se tem maior chance de diagnosticar e evitar atos corruptivos. No Brasil não há uma atuação conjunta e ordenada dos órgãos de controle da Administração Pública, com isso temos segmentos da sociedade e diversos órgãos e entidades públicas com competência para ações de prevenção, repressão e responsabilização de atos atentatórios não só no cenário administrativo, mas também cível e criminal. Embora acredita-se que quanto mais atores no combate à corrupção, melhores os resultados, entende-se que em razão das características de ocultação e transformação desta patologia, a articulação de forças de todas estas frentes se torna adequado e salutar. A ampliação dos controles configura uma ferramenta inteligente de articulação de todos estes mecanismos e representa característica do Estado contemporâneo.

Bom, importante afirmar que toda e qualquer manifestação social mesmo que não organizada é uma representação de voz que pode e deve desencadear uma sensibilidade cívica anticorruptiva. O controle social é instrumento democrático, sendo por parte da gestão pública fundamental para, além de controlá-la e criar espaço de participação efetiva, evitar, através do monitoramento e da denúncia, atos de corrupção. O controle social tem cada vez mais força dentro do processo. Manifesta-se por meio de participação da sociedade civil na gestão da máquina pública e de políticas públicas, de modo que fiscaliza e participa das decisões no combate à corrupção e na correta aplicação dos recursos públicos, visando o

atendimento às necessidades da sociedade, tornando-se um complemento ao controle institucional.

Com isso, mais do que dar “voz” ao cidadão é preciso, como quer Fox (2019, p. 1333), dar “dentes”, no sentido do Estado responder a iniciativas de participação da sociedade civil. Tal premissa firmada pelo autor possibilitaria um engajamento Estado-Sociedade, construindo confiança e incentivo de maior participação.

São exemplos desta forma de controle os conselhos, observatórios sociais, audiências públicas e os portais de transparência. Também os conselhos de políticas públicas, com função deliberativa ou consultiva e formação de representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Os conselhos de Políticas Públicas constituem uma importante ferramenta de controle dos atos praticados pelos governantes e também na captação de recursos, com abrangência municipal, estadual ou nacional.

O controle social por parte da gestão pública é fundamental para além de controlá-la também criar espaço de participação efetiva, espaço que através do monitoramento e da denúncia, evitam atos de corrupção. Por tais motivos o controle social ganha cada vez mais força. Carvalho Filho (2015) enfatiza que é um poderoso instrumento democrático, o qual possibilita a participação da sociedade civil de forma geral no processo de desempenho do poder.

Precisamos ser sensíveis a admitir que o Estado é administrado por agentes públicos, seres humanos dotados de interesses pessoais suscetíveis de condutas desviantes, o que torna indispensáveis os mecanismos de controle da Administração. Sobre os mecanismos de controle da atuação Administração Pública:

[...] são instrumentos de fiscalização destinados à prevenção dos atos de corrupção e na revisão dos atos administrativos ilegais materializados pelos desvios de finalidade e abusos de poder, que visam a assegurar a proteção da probidade administrativa, dos direitos fundamentais e resguardar o patrimônio público e social (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017, p. 143).

Contudo, como lembra Martins Júnior (2012, p. 230) “É crônico o menosprezo aos valores éticos na vida pública, e, não raro, há a banalização do problema até mesmo nas instâncias do controle interno e externo da Administração Pública”. O autor menciona que no passado, em países subdesenvolvidos, a improbidade administrativa era vista como fator de desenvolvimento econômico.

Assim, o controle externo realizado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas e pelo poder Judiciário, é ainda predominantemente desenvolvido *post factum*, o que significa dizer que o controle externo no Brasil tem efeito de evitação muito reduzido.

Na década de 90, em determinados países de terceiro mundo como no Brasil, a corrupção era entendida como necessária para a aceleração do comércio internacional, pois afinal, nestes países as ações de corrupção estão tão incorporadas no dia a dia destes povos que não é possível o desenvolvimento de determinadas atividades produtivas que dependam principalmente do governo, caso não opere ali propinas para aceleração dos negócios (LEAL, 2013; MARTINS JÚNIOR, 2012).

Somente na segunda metade da década de 90 que Organização Mundial do Comércio (OMC), organização criada com o intuito de garantir segurança jurídica aos comerciantes, com objetivo principal de buscar o desenvolvimento de países subdesenvolvidos, começa a criar uma agenda anticorruptiva, trazendo o discurso que a corrupção é antiética, destrói as instituições democráticas, afeta o mercado econômico, bem ainda gera perda da confiança nas instituições, ou seja, a corrupção começa a se alastrar em grandes proporções e precisa ser combatida.

A corrupção durante muito tempo foi um mecanismo de aceleração de negócios para empresas, pessoas físicas e vários segmentos. E nesse processo de desenvolvimento de que a corrupção tem um custo muito caro que a corrupção começa a ser denunciada. Denunciada pelos próprios protagonistas da corrupção.

Ao lado do controle interno, em que a própria Administração realiza o controle, o que compreende, então, o Poder Executivo, se fez necessária uma descentralização administrativa, financeira e política. Assim, com a intenção de dispor o controle externo dos atos da Administração Pública, a Constituição de 1988 também alcançou essa função de controle a outros Poderes e órgãos, dentre eles aos Tribunais de Contas, o qual terá mais ênfase neste estudo, ao Ministério Público e Poder Judiciário. O Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas atuam de forma exclusiva nesta finalidade. Na estrutura do Tribunal de Contas é composto pelo conselho julgador com auditores e procuradores do MP de Contas.

Como forma de diferenciar a abrangência do controle interno e externo, Odete Medauar explica:

Quando o agente controlador integra a própria Administração, está-se diante de um controle interno, exercido pela própria Administração sobre seus órgãos e suas entidades da Administração indireta. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, qualifica-se como controle externo, situando-se nesta espécie o controle realizado por instituições políticas, por instituições técnicas e por instituições precipuamente jurídicas (MEDAUAR, 2018, p. 375).

Nesse sentido, o controle externo será exercido por um órgão integrante de um poder sobre os atos de outro órgão público do Estado. Partindo da premissa de que os recursos e patrimônios do Estado não pertencem aos seus gestores, mas sim ao povo, que preconiza-se uma rede de controle com intuito de garantir que os gestores realizem suas atribuições em consonância com os princípios da Administração Pública e com o ordenamento jurídico, o que abrange aspectos de conveniência e oportunidade, estamos falando do controle administrativo. No que se refere à importância de ter controles institucionalizados e prevenindo arbitrariedades, Medauar (2018, p. 375) enfatiza: “Certo é que, quanto mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a Administração, menor seria o índice de corrupção.”.

Por conseguinte, preconiza o Artigo 70 da Carta Política que compete ao Congresso Nacional fiscalizar o Executivo Federal, enquanto no Artigo 71 do mesmo diploma, estabelece que ao Tribunal de Contas concerne auxiliar, de forma prioritária, o Poder Legislativo na tarefa de controle externo incidente sobre a Administração.

O Tribunal de Contas da União, órgão vinculado ao Poder Legislativo, é uma instituição autônoma, vez que seus integrantes dispõem das mesmas garantias atribuídas aos magistrados, forte Artigo 73, §3º, da Constituição Federal/88, razão pela qual a maior parte da doutrina defende a independência da instituição e não subordinação ao referido órgão. Assim salienta Medauar (2018, p. 387) ao apontar que “Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.”. Também há previsão na Lei nº 8.666/93 sobre sua função de atuação frente irregularidades legais.

Leal (2015, p. 73) também adverte sobre a autonomia do Tribunal de Contas reforçando que “é um órgão autônomo e colegiado, de natureza técnica e não jurídica.”. Contudo, a premissa de subordinação é tema de debate na doutrina, já



que na estrutura constitucional o Tribunal de Contas encontra-se no capítulo referente ao Poder Legislativo.

Sobre as atribuições da Corte de Contas, insta mencionar que abarca pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, que receberam recursos públicos, uma vez que o Artigo 70, parágrafo único, do texto constitucional prevê obrigação de prestação de contas. Nesse sentido:

A fiscalização dos aspectos contábeis, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da Administração Pública brasileira são atribuições dos Tribunais de Contas, como guardiões dos bens e dos recursos públicos. A Corte de Contas exerce o controle dos atos administrativos e de fiscalização das contas públicas para assegurar uma boa administração pública e a prestação dos serviços de qualidade e eficiente (SIQUEIRA; ROSOLEN, 2017, p. 146).

Conforme estabelecido em seu regimento interno, o Tribunal de Contas detém para sua disponibilidade as ferramentas de: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento, podendo atuar por conta própria, bem ainda mediante provocação de denúncias ou representações, as quais podem ser feitas nos próprios *sites* dos Tribunais, tendo a identidade preservada. No terceiro semestre de 2019, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul recebeu 2.052 denúncias, sendo o portal do TCE-RS o meio mais utilizado para tal (TCE-RS, 2019).

A Constituição Federal em seu Art. 74, § 2º consagra ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, o direito de petição para o fim de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (BRASIL, 1988).

Oportuno salientar que possui natureza técnica, isto é, com atribuição consultiva, de fiscalização e judicante. Logo, o Tribunal de Contas da União tece pareceres que apoiam ao Congresso Nacional no julgamento de contas do Presidente da República, chefes dos demais poderes e Ministério Público. De modo exemplificativo, através de auditorias e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal realiza fiscalização, aplica sanções, bem ainda julga contas e a legalidade de atos que guardam correlação com valores públicos (FRIEDRICH; JURUENA, 2015). Ainda, consoante Artigo 75 da Constituição pátria, aplicam-se aos Tribunais de Contas estaduais, do Distrito Federal e municipais, as normas emanadas para o Tribunal de Contas da União.

Cabe referir que a Constituição Federal/88, quando trata do Art. 71, inciso I, atribui ao Tribunal de Contas emitir pareceres prévios das contas do Executivo, ao passo que no tocante ao Art. 71, inciso II, a função de julgar contas dos demais administradores. Importa o recorte, que o Tribunal de Contas julga as contas de gestão do Prefeito, ao passo que emite parecer prévio das contas de governo apresentadas pelo Prefeito, podendo o parecer ser favorável ou não.

Importante as considerações de Aloísio Zimmer (2018), o qual disserta que no âmbito estadual, agentes públicos municipais também estão sujeitos ao controle das atividades administrativas dos Tribunais de Contas dos Estados, dando o autor ênfase sobre a importância do controle das contas anuais dos Prefeitos (contas de governo), por meio dos pareceres de aprovação ou rejeição, forte Art. 71, inciso I, da CF/88, o que também foi reforçado pelo julgamento da ADIN 3.077, a qual não será debatida neste espaço.

De todo modo, o parecer do Tribunal de Contas não possui caráter definitivo, podendo ser derrubado pela Câmara Municipal por maioria qualificada de 2/3, consoante Art. 31, §2º, da CF/88, evidenciando que o julgamento das contas do executivo são de competência final do Poder Legislativo e de cunho político. A Constituição Federal prevê em seu Artigo 29 o número de parlamentares para compor as Câmaras Municipais, devendo ser proporcional ao número de habitantes do município (BRASIL, 1988).

Além das atribuições conferidas na Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Federal nº 8.730/93, o Tribunal de Contas, órgão apropriado para o controle das contas públicas, detém de funções constitucionais extremamente importantes no combate à improbidade administrativa, uma vez que a Constituição lhe outorga iniciativa própria, bem ainda mediante solicitação do Legislativo, para a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos entes administrativos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, por força do Art. 71, inciso IV, da CF/88. Não se pode esquecer do direito de petição dado a qualquer cidadão, associação, sindicato, partido político para que sejam reportadas irregularidades, forte Art. 74, § 2º, da CF/88 (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Logo, o Tribunal de Contas não tem competência para aferir improbidade administrativa, sendo o Ministério Público o responsável na apuração de atos de

improbidade. Segundo o Art. 22 da Lei de Improbidade Administrativa, o órgão ministerial tem poder de requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo para apurar o ato ilícito mediante ofício; a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada por qualquer pessoa, e o Art. 17 da mesma Lei disciplina o procedimento da ação de improbidade administrativa.

Conforme Artigo 130 da Carta Política atual, o Ministério Público de Contas pertencente ao Tribunal de Contas. Possui duas formas de atuar essenciais, quais sejam, por meio de representações que dão início a processos de fiscalização, ou mediante pareceres, ambos direcionados ao Tribunal de Contas. Bem ainda, o órgão ministerial pode emitir recomendações diretas aos órgãos examinados, todavia sem caráter mandamental como possui as deliberações do tribunal o qual esta vinculado. O termo de ajuste de conduta são convencionados pelos Tribunais de Contas estaduais ou pelo Ministério Público de Contas, a depender do estado da federação.

O Brasil adota o sistema administrativo da Jurisdição Única, no qual prevalece o controle pelo Poder Judiciário, incluindo causas de interesse da Administração Pública, a rigor do Artigo 5º, inciso XXXV, da nossa Constituição, que denota que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Este sistema recebe *status* de cláusula pétrea, recebendo toda a proteção em função disso, em razão da relação com a separação de poderes (Artigo 60, § 4º, III, CF/88). Assim sendo, a Administração Pública, também esta adstrita ao controle jurisdicional, o que abrange análise, pelo Judiciário, no âmbito dos atos e omissões da Administração, respeitando o princípio da inércia, com o que deve ser a jurisdição provocada, além dos princípios atinentes ao ajuizamento de ações, tais como contraditório e ampla defesa, juiz natural. A provocação do Judiciário pode ocorrer, como por exemplo, por ação popular, ação ordinária, mandado de segurança. Da mesma forma, o processo se extingue com a prolação de sentença, a qual deve ser cumprida pelo órgão controlado. Em que pese sua atuação de regra ser *a posteriori*, o controle jurisdicional é considerando o mais significativo no controle externo (MEDAUAR, 2018).

Em face do princípio da inafastabilidade do controle do Poder Judiciário (Artigo 5º, inciso XXXV, CF/88), prescinde o esgotamento da via administrativa para provocar o judiciário. Tem significado de que havendo lesão ou ameaça de lesão a

direito, oriunda de atos da Administração Pública, não se cobra prévia análise por via administrativa (MEDAUAR, 2018).

Bem anota Carvalho Filho (2015, p. 979) que ao “Judiciário somente é cabível o controle de legalidade, vez que constitui sua função decidir sobre os confrontos entre as condutas administrativas e as normas jurídicas”. Na medida que o controle de mérito cabe à Administração Pública, mesmo que ainda tema convergente a viabilidade de controle judicial sobre políticas públicas, atividade administrativa, o fato é que a ineficiência administrativa tem possibilitado ao Judiciário emanar decisões neste espaço.

As próprias decisões do Tribunal de Contas, por serem de natureza administrativa, estão sujeitas à revisão do Judiciário. E importa acentuar que passível de ser proposta ação pelo Ministério Público nos casos de improbidade administrativa, de modo que sendo a ação procedente incorre nas cominações dos Artigos 17 e 18 da Lei nº 8.429/92.

E o controle externo da Administração Pública, em especial dos atos de seus gestores, não raras vezes é exercido pelo Poder Judiciário, quando do julgamento de ações civis públicas ajuizadas em face de atos de improbidade. Não por acaso, o Conselho Nacional de Justiça fixou como 4ª meta do Judiciário para o ano de 2020 “priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a administração pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais (aprovada pelo STJ, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça Militar da União e dos Estados)” (CNJ, 2020).

A ilustrar casos concretos de controle externo realizado pelo Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça Gaúcho tratou de julgar recurso de apelação interposto em ação civil pública (Apelação Cível nº 70083387191), originalmente julgado na comarca de Santa Cruz do Sul, onde era imputado aos agentes, entre eles o então prefeito do município de Herveiras que, conforme relatado, removeu professoras de escolas onde lecionavam há cerca de 10 anos, sem que houvesse qualquer justificativa, sendo que o Ministério Público imputou aos gestores a prática dos fatos por motivação exclusivamente política, ao passo que as professoras haviam apoiado a reeleição do outro candidato a Prefeito.

No julgado proferido, observou-se que cabe a todo agente público a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública, entendendo os

Eminentes Desembargadores que as condutas dos agentes públicos se enquadram nas previsões dos Artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que a análise aprofundada do arcabouço probatório conduziu ao entendimento de ato doloso dos demandados ao transferirem os professores, por ato eminentemente de vingança.

Ressaltou-se que é consabido que professores não possuem garantia de inamovibilidade, sendo cabido à administração a realização de transferências, desde que observados os critérios de conveniência e oportunidade, sendo imprescindível a respectiva motivação.

Conforme o acórdão proferido, ao assim agirem, os réus feriram os princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade, dispostos no Artigo 4º da Lei nº 8.429/1992. A lesão ao erário, por sua vez, findou configurada pois além das professoras ajuizarem ação em face do Município, uma das docentes, quando retornou às atividades na escola de origem, por determinação judicial, permaneceu pelo período de quatro meses sem lecionar, mas auferindo renda dos cofres públicos. Diante disso, foi julgada procedente a ação de improbidade administrativa (Apelação Cível nº 70083387191, Rel. Des. Lúcia de Fatima Cerveira, Segunda Câmara Cível, julgado em 19/02/2020, DJe 27/02/2020).

Em outra Apelação Cível (nº 70071757504), o TJ-RS manteve a condenação de primeiro grau por improbidade administrativa de dois demandados, em face de irregularidades no pagamento de diárias para a realização de cursos por uma servidora, com autorização do prefeito, sem comprovação de participação nos eventos:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NÃO CONFIGURADO. CARONAS EM VEÍCULOS DA ADMINITRAÇÃO. MERA IRREGULARIDADE. DIÁRIAS. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE DIÁRIAS SEM COMPROVAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NOS CURSOS. DESVIO DE FINALIDADE. Comprovação. [...] 5. Improbidade administrativa bem evidenciada no caso concreto, estampada na solicitação e autorização de diárias para a realização de cursos, sem que tenha havido a respectiva participação em tais eventos, em manifesto desvio de finalidade. 6. Sucumbência redimensionada. Honorários advocatícios excluídos. 7. Sentença procedente, na origem. APELAÇÕES PROVIDAS EM PARTE. (Apelação Cível Nº 70071757504, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 22/03/2017)

No caso em apreço, o Tribunal considerou pelo conjunto probatório estar evidenciada improbidade administrativa por atentado contra os princípios da

Administração Pública, mesmo que os apelantes tenham restituído os valores das diárias ao erário, uma vez que a restituição somente ocorreu após a instauração de inquérito civil para apurar as irregularidades. Nesse sentido, não foram comprovadas a efetiva frequência nos cursos que motivaram o pagamento percebido, conseqüentemente não se verificou interesse público na concessão das diárias.

O nepotismo, prática também comum nos setores públicos, foi objeto de ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra prefeito do município de Dom Feliciano, com o que provido agravo de instrumento (nº 70082864059) interposto pelo Ministério Público, para conceder a tutela antecipada com o fim de exonerar a companheira do prefeito que foi nomeada para o cargo em comissão de chefe da divisão de licitação e contratos do município.

No acórdão foi ressaltado que todos os atos da Administração devem ser guiados pela impessoalidade e moralidade, o que alcança também os agentes políticos, devendo-se evitar toda a prática de beneficiar relações particulares em detrimento do bem comum. A tese apresentada pelos demandados de que não tinham um relacionamento, já que ela morava com os pais, foi afastada. Isso com base que a união estável dos agravados era de conhecimento público na cidade, a qual reconhecia a demandada como primeira-dama, assim como contatado via redes sociais que a relação perdurava em torno de seis anos.

Foi argumentado também que a companheira do prefeito não apresentava nenhuma qualificação técnica para o importante cargo que ocupava, ou seja, setor de chefia de licitações e contratos, o que foi corroborado pela própria agravada ao referir que nunca havia trabalhado antes da nomeação, submetendo-se a cursos após entrar em exercício, os quais foram bancados com dinheiro público. Assim sendo, restou configurada a improbidade administrativa por afronta aos princípios norteadores da Administração Pública, sendo que o nepotismo perpassa diretamente pelos princípios previstos no Art. 37 da CF/88 (Agravo de Instrumento, Nº 70082864059, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 28/11/2019).

Nesse mesmo sentido do caso versado, é o entendimento da Suprema Corte:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. NEPOTISMO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 13. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 579.951-RG, firmou o entendimento no

sentido de que a proibição ao nepotismo decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição, independentemente da edição de lei formal a respeito. 2. O caso atrai a incidência da Súmula Vinculante 13. 3. Agravo interno a que se nega provimento (RE 601746 AgR, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 26/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2018 PUBLIC 12-11-2018).

As ferramentas de controle interno e externo propiciam a criação e ampliação de estratégias de evitação das patologias corruptivas que não é bastante lembrar, quando consumadas sempre provocam danos irreparáveis. Simboliza que medidas de controle de probidade não elimina, mas reduz as possibilidades de maculação.

Por fim, salienta-se que mesmo diante de variados mecanismos de combate às patologias corruptivas, conforme ilustra Leal (2013) há escassez de elementos confiáveis que possam estimar os graus e espaços atingidos pela corrupção. Esse quadro ocasiona a necessidade imediata de se identificar os fatores que facilitam as condutas ilícitas, para que se possa posteriormente usar das ferramentas de enfrentamento já disponíveis. Os eventos de desonestidade, má gestão pública apresentam extensões sociológicas, éticas e históricas, o que acarreta na necessidade de remédios e formas de controle mais eficazes.

No enfrentamento à corrupção, ganha relevo singular o controle preventivo, exercido antes da consolidação do ato administrativo. Este formato, enquanto espaço de condição da corrupção, é uma questão urgente no Brasil. E uma das formas para que ocorra o controle preventivo é diagnosticar as origens, formas, vulnerabilidades e linguagens da corrupção, tarefa que não fácil dado o seu caráter de transformação.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas possui papel de suma importância no controle, através da realização de fiscalização, avaliações, inspeções, auditorias das aplicações dos recursos públicos. Com efeito, as suas atribuições constitucionais previstas configuram instrumentos de combate à corrupção, especialmente repressão à improbidade administrativa, sendo órgão que ao lado do Ministério Público exerce o controle preventivo, mecanismo jurídico que se considera mais adequado de enfrentamento. Com isso, mesmo que fundamental, não se vê como suficiente apenas provocar a consciência ética de servidores públicos, o controle das atividades administrativas deve ser desempenhado em conjunto, de forma permanente, eficiente e impessoal.

Além disso, para se ter uma maior dimensão de enfrentamento, as formas de controle deveriam se comunicar e a população se engajar mais com questões de gestão pública. Mais, necessário criar um ambiente em que desvirtuar os preceitos da Administração Pública seja muito arriscado, criando certeza de punição. Há muito ainda a evoluir e com esse ideal, passa-se ao estudo de casos de decisões proferidas pelo órgão de contas do Rio Grande do Sul no que tange a improbidades administrativas cometidas por prefeitos, para então, poder desenhar diretrizes de políticas públicas.



## **4 ESTUDOS DE CASOS À LUZ DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Nesse último capítulo, propõe-se realizar diagnóstico de três estudos de casos com dados levantados à luz de decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul que guardem relação com improbidade administrativa cometida por prefeitos e as suas consequências administrativas.

Como demonstrado no capítulo anterior as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas configuram relevantes instrumentos no combate à improbidade administrativa, não obstante o órgão não afere improbidades, sendo apontado em cada caso aqui estudado sobre ocorrências na gestão pública de atos potencialmente caracterizadores de improbidade. Feita esta análise, serão apontadas possibilidades demarcatórias de políticas públicas preventivas de combate à corrupção.

### **4.1 Sínteses de estudos de caso em relação à improbidade administrativa cometida por prefeito**

Os agentes públicos municipais estão sujeitos às leis estaduais relativas à Corte de Contas, por conseguinte, importante ressaltar que este órgão tem como função essencial o controle a respeito da atividade administrativa e, considerando o recorte deste trabalho, aqui quer-se destacar a análise das contas de gestão municipal, em que o Tribunal de Contas julga e aplica sanções. Como exemplos de situações em contas de gestão, pode-se citar: terceirização de serviços indelegáveis; pagamento irregular de diárias; prestação de contas em desacordo com a legislação; utilização irregular de cargos em comissão; ausência de licitação; ausência ou fragilidade de controles.

Realizou-se síntese dos fatos de três decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por amostragem, a qual guarda relação com o objeto de improbidade administrativa cometida por prefeitos. Da mesma forma, será demonstrado o parecer lançado pelo Ministério Público de Contas sobre as improbidades cometidas, ao passo que a decisão em si e o diagnóstico será efetuado no próximo tópico.

Com efeito, no decorrer da pesquisa, pretende-se verificar de qual forma tem se operacionalizado as decisões do TCE-RS em eventual responsabilização administrativa dos chefes do executivo das municipalidades, para então traçar diretrizes exemplificativas sobre políticas públicas. Os pareceres do *Parquet* de Contas e as decisões objeto das sínteses foram coletadas do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, acessando o campo “Consultas” e selecionando a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”, sendo que nesse filtro engloba contas de gestão.

Ao clicar no número de processo e acessar a opção “Clique aqui para visualizar as peças processuais”, estão disponíveis para livre acesso o parecer do MPC, relatório e voto do Conselheiro-Relator do TCE-RS e a decisão da Câmara do TCE sobre as contas de gestão do Administrador do Executivo dos municípios abordados. Ainda, é possível também acessar o vídeo da sessão de julgamento.

No caso concreto do Processo sob o nº 01455-0200/16-9, os fatos tratam de contas de gestão dos Administradores do Executivo Municipal da cidade de Cerro Grande, prefeito e vice-prefeito, exercício de 2016. De início, no parecer Ministerial nº 14633/2017, tem-se o relato de desrespeito a dispositivos da Constituição Federal e a normas de administração financeira e orçamentária, o que concerne a imposição de multa e de débito ao Responsável.

No relatório de auditoria de regularidade – acompanhamento de gestão, foram averiguadas duas irregularidades: (I) Não foi cumprida decisão do Tribunal de Contas para desconstituir dois atos de admissão decorrentes de concurso público para o cargo de Motorista; e (II) Deficitária apuração da responsabilidade no acidente de trânsito com automóvel de propriedade municipal.

Sobre o primeiro item, verifica-se que não foi cumprida decisão do Egrégio Tribunal para desconstituir atos admissionais derivados de concurso público que o Tribunal negou validade para o cargo de motorista, contra a qual não fora interposto recurso. Em auditoria, verificou-se a manutenção dos servidores até o final do exercício de 2016. No exame do MPC, a inércia do Administrador em não cumprir o determinado e manter os cargos até o final de 2016 deve repercutir de forma negativa em suas contas, além do dever de ressarcir os gastos incorridos, valores a serem identificados e devendo o responsável (prefeito) ser intimado para manifestar-se. O órgão ministerial manifestou o despreço pelo gestor ao julgamento da Corte e

afastando qualquer alegação de boa-fé de uma decisão irrecorrível descreve: “E nem é de se falar, *in casu*, em contraprestação laboral e enriquecimento ilícito da Administração, posto que se tem em mira a proteção e o resguardo das decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas”.

No que se refere aos fatos do item (II), ressalta-se que um determinado veículo de propriedade do Município foi usado para uma viagem, oportunidade em que o Secretário da Administração, o qual conduzia o carro, envolveu-se em um acidente. Ainda, o veículo escolhido para a viagem não estava acobertado de seguro, tendo como orçamento do conserto estimado em R\$ 14.900,00 (quatorze mil e novecentos reais).

No parecer do Ministério Público quanto ao item (II), apontou que os elementos carreados não forneceram segurança pela existência de prejuízo ao erário por parte do Administrador, bem ainda não estar caracterizada desídia deste na apuração dos fatos já que, mesmo que não identificado o responsável pelo acidente, foi instaurado processo administrativo e colhidas declarações tanto do denunciado, quanto de testemunha. Também referiu falta de legislação que obrigue a contratação de seguro para automóveis, não podendo assim ser exigido tal conduta do gestor e lhe imputar responsabilidade. Ainda, considerando que o carro não foi reparado ao tempo da auditoria, não há clareza se foram realizadas despesas nesse sentido, postulando o MPC pelo afastamento de fixação de débito e recomendando ao atual Administrador propicie a adequada apuração de responsabilidade pelo dano quando da liquidação da despesa em comento.

Em que pese a não fixação do débito quanto ao acidente de carro, o MPC registrou a necessidade de abertura de novo processo administrativo, para o fim de futuro ressarcimento, pois o primeiro processo foi inconclusivo quanto à finalidade de interesse público da viagem e o motivo do Secretário da Administração estar conduzindo o veículo.

Por fim, o *Parquet* realizou exame no sentido de serem as contas consideradas irregulares no que se refere ao Prefeito e regulares quanto ao vice-prefeito, opinando pela aplicação de multa e fixação de débito relativamente aos valores pagos aos ocupantes dos cargos com negativa de registro, bem ainda recomendando ao atual Administrador a correção e evitação de reincidência. Após parecer opinativo do Ministério Público, o Tribunal de Contas realizou parecer, para

julgar irregulares as contas de gestão do Administrador do Executivo Municipal da cidade de Cerro Grande, somente na pessoa do Prefeito, referente exercício de 2016.

A outra decisão que foi considerada foi a do município de Barra Funda, processo nº 01775-0200/14-0, contas de gestão do executivo municipal referente exercício de 2014. No parecer do Ministério Público de Contas nº 02227/2016 consta o relatório de auditoria referindo (I) infringências aos princípios constitucionais previstos no Artigo 37, quais sejam: legalidade e eficiência, assim como ao dever de estrutura de forma adequada o sistema de controle interno municipal, como prevê o Artigo 31 do mesmo diploma. Isso porque foi detectado agentes em número inferior ao estipulado pela lei local no sistema de controle interno. Além de impedimento da única agente de controle interno para atuar no Legislativo e Secretária Municipal de Saúde, vez que os integrantes devem ter dedicação exclusiva, sendo que a agente de forma concomitante também era Vereadora e, não bastasse, casada com o Secretário Municipal de Saúde, desrespeitando assim o princípio da impessoalidade.

Outra irregularidade destacada (II) foi sobre o atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, em desacordo com a Lei Municipal e violando os princípios constitucionais da legalidade e eficiência, assim como (III) desacordo à legislação municipal e princípio da eficiência por realizar reuniões do Conselho Municipal de Previdência em ocasiões esporádicas, ao invés de mensalmente no exercício em análise. Além disso, destacou-se igualmente (IV) violação à Lei Federal por ausência de registro individual das contribuições dos servidores ao regime próprio de previdência; (V) horas extraordinárias em excesso e de forma continuada, sendo que as deficiências de pessoal deveria ser suprida com concurso público, ou contratação temporária para situações emergenciais; (VI) irregular fixação de subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais via instrumento normativo inadequado; (VII) deficiência na gestão de medicamentos, tendo incompatibilidades de estoque, violando princípios constitucionais da moralidade, eficiência, razoabilidade e economicidade; (VIII) recibos de tratamento odontológico sem descrição dos procedimentos realizados, maculando os princípios da legalidade, moralidade e eficiência; (IX) verificado grandes desproporções de gastos com auxílios, com deslocamento de questões de assistência à saúde para a assistência social, “com os pacientes elegendo seus próprios médicos, laboratórios,

hospitais, farmácias e óticas e, posteriormente, obtendo da Auditada o pagamento total ou parcial dos seus custos”.

Além de diversas outras graves irregularidades, o relatório apontou ainda a insuficiência da estrutura fazendária e tributária, deficiência de atuação no âmbito de arrecadação e fiscalização de tributos, violando princípios da moralidade, legalidade e eficiência. Escassez dos controles sobre taxas e a Contribuição para o Custeio dos Serviços de Iluminação Pública – COSIP, violando princípios da prestação de contas e da eficiência. Insuficiência dos controles no tocante a dívida ativa.

Diante de todas estas irregularidades, o Ministério Público deu parecer no sentido de se reconhecer um conjunto de falhas, as quais revelam prática de atos contrários às normas de administração financeira e orçamentária, ensejando a irregularidade de contas no tocante ao prefeito, além da fixação de débito e aplicação de sanção pecuniária.

O Processo nº 000995-0200/15-1, de Charqueadas, trata das contas de gestão do exercício de 2015. No parecer do Ministério Público de Contas nº 9693/2017, foram averiguadas as seguintes irregularidades: (I) desproporcionalidade entre o número de servidores efetivos – 7, cargos em comissão – 142 e estagiários – 24; (II) irregularidade na liquidação e pagamento de diárias, violando legislação federal e os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, economicidade, razoabilidade e impessoalidade; (III) custo com encargos em face de atraso no recolhimento de contribuições ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS, o que viola o princípio da legalidade e da economicidade.

Sobre as irregularidades no tocante às diárias, vários foram os apontamentos:

[...] ausência de conteúdos programáticos pré-definidos nos dias iniciais e/ou finais dos eventos; participação de diversos agentes no mesmo evento de capacitação; cursos para servidores cargos em comissão; apresentação de documentos fiscais sem o nome dos agentes públicos; comprovação de hospedagem com documento sem valor fiscal; apresentação de notas fiscais de hospedagem com data de emissão antecipada ao dia de saída; apresentação de um único documento fiscal de hospedagem para dois agentes públicos; e, apresentação de certificado com nome incorreto ou incompleto do agente público inscrito.

Relativamente à concessão de diárias, foi constatado que seis agentes públicos participaram de evento denominado “Administração do Tempo” no estado de Santa Catarina, carga horária de quatro horas, o qual foi promovido por empresa

com sede no próprio município de Charqueadas. Ademais, a título de multa e juros por atraso nos repasses ao INSS, foi pago o valor de R\$ 18.034,01, ocasionando prejuízo ao patrimônio público.

Por fim, o relatório de auditoria apontou que a administração do município deixou de responder a pedidos de informações remetidos pela Unidade de Controle Interno, sendo que grande parte das informações solicitadas pela unidade, em forma de ofícios, decorram de denúncias enviadas para o TCE-RS.

Com as irregularidades apontadas, o MPC em seu parecer opinou pela aplicação de fixação de débito pelos itens: (II) irregularidade na liquidação e pagamento de diárias; e (III) pagamento de encargos por atraso no recolhimento de contribuições ao INSS, além da aplicação de multa e pela irregularidade de contas do gestor municipal.

Diante do relato dos fatos de cada caso concreto colhidos por amostragem no site do TCE-RS, necessária a análise dos dados levantados, apontando os elementos e características das improbidades administrativas perpetradas, verificando-se assim, possíveis tratamentos.

#### **4.2 Diagnóstico dos dados levantados e as consequências administrativas dos atos de improbidade administrativa cometidos por prefeitos**

No Processo nº 01455-0200/16-9, de Cerro Grande, o Conselheiro-Relator do TCE-RS, sobre a primeira irregularidade (item I), registrou que a justificativa de “erro involuntário” do Departamento de Pessoal dada pelo prefeito não afasta a falha identificada, ao passo que quando intimado, o gestor sequer se manifestou, entendendo pela aplicação de multa. Quanto à segunda irregularidade (item II), levou-se em conta que não houve despesas, já que não teve pagamento do conserto do veículo envolvido no acidente, acolhendo-se o parecer do Ministério Público para não fixar débito no valor do orçamento apresentado de R\$14.900,00. O voto do Conselheiro-Relator foi pela regularidade das contas do vice-prefeito, bem ainda pela regularidade das contas de gestão, com ressalvas do prefeito, impondo-se multa e recomendações. Na sessão de julgamento, houve divergência de voto de um dos Conselheiros, no sentido de serem as contas de gestão consideradas irregulares em razão do descumprimento de determinação quanto à desconstituição

do ato de admissão de cargo de motorista de concurso que foi anulado pelo Tribunal. Com isso, o relator alterou o voto, o que foi seguido pelo Conselheiro-Presidente também.

Assim sendo, a Primeira Câmara do TCE, por unanimidade, acolheu o voto do Conselheiro-Relator, voto alterado em sessão e, em razão da inobservância a normas de administração financeira e orçamentária, julgou regulares as contas de gestão do vice-prefeito e irregulares as contas de gestão do prefeito do município de Cerro Grande no exercício de 2016, decisão transitada em julgado em 07/05/2018. Decidiu-se pela imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), a ser depositado aos cofres estaduais e recomendou ao atual Administrador o cumprimento das providências e das sugestões relacionadas ao acidente em comento, dentre elas nova abertura de processo administrativo para o fim de responsabilização e futuro ressarcimento ao erário sobre o acidente de trânsito, bem como referente à desconstituição dos atos de admissão impugnados.

O TCE-RS, através do voto do Conselheiro-Relator no Processo nº 01775-0200/14-0, de Barra Funda, considerando que foram regularizados os saldos contábeis e de tributação, mesmo que com atraso, entendeu por descaracterizar o apontamento do *Parquet* de Contas nesse tocante, impondo dentre as irregularidades narradas as disposições que serão expostas. Fixar débito no valor de R\$ 122.476,89, sobre os itens: (VI) subsídios dos agentes políticos, (VII) medicamentos, (VIII) deficiente liquidação de despesa de serviços odontológicos e (IX) concessão irregular de auxílio a pessoas físicas. Para as demais irregularidades foram feitas recomendações ao atual Administrador no sentido de corrigir falhas e evitar reiterações, além de julgar as contas do administrador municipal, exercício 2014, como irregulares. Impor multa na quantia de R\$ 1.500,00 por violação às normas constitucionais e legais reguladoras da gestão administrativa; estipular o prazo de 180 dias para corrigir irregularidades narradas, como as deficiências no Sistema e Controle Interno municipal, bem ainda julgar irregulares as contas do prefeito no exercício de 2014. A decisão do Tribunal foi no sentido de acolher, por unanimidade, o voto do Conselheiro-Relator, tendo o trânsito em julgado ocorrido em 02/10/2017.

Parece que inadequado o termo usado no parecer ministerial sobre o controle interno do município de Barra Funda, pois “estrutura inadequada” poderia facilmente ser substituída por “estrutura precária”. De todo modo, se for considerado que havia

alguma estrutura de controle interno do município, exigência preconizada na Constituição Federal, era de fato muito deficiente, senão “inexistente”, como se pode notar pelas inúmeras irregularidades. Nesse sentido, a função do controle interno de detectar procedimentos irregulares não servia para fins de evitação de práticas como a de improbidade administrativa.

Vale reproduzir parte do exame do órgão ministerial em que afirma a importância desse controle interno municipal:

[...] sua atuação fiscalizatória abrange a integralidade das ações praticadas em todas as áreas com o objetivo de assegurar que as práticas se coadunam com as normas e princípios constitucionais que regulam a administração pública; serve, também, como instrumento de apoio gerencial preventivo quando analisa processos, serviços, rotinas, etc. e emite recomendações sobre a forma mais adequada de proceder; e constitui suporte ao controle externo que executa sua missão pelo sistema amostral de avaliação (Ministério Público de Contas, Parecer nº 02227/2016).

Sobre o controle interno local, a decisão do Tribunal de Contas do processo nº 01775-0200/14-0, assim enfatizou:

Em relação ao controle interno no âmbito dos Municípios, nunca é demais repisar que às Cortes de Contas incumbe exigir o cumprimento às previstas nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição da República, em razão de seu apoio imprescindível ao controle externo, mas, do interesse público envolvido.

A propósito, são reiteradas as manifestações desta Casa, tanto em sede de orientação quanto nos processos de contas, reafirmando a imprescindibilidade da atuação ágil, independente e profissionalizada das estruturas de controle interno.

O fato do Administrador do exercício de 2014 do município de Barra Funda ser o mesmo no período entre 2009 a 2013, faz com que sejam ainda mais reprováveis todas as deficiências constatadas, ao passo que não se pode considerar como gestor sem a devida experiência.

No município de Charqueadas, Processo nº 000995-0200/15-1, exercício de 2015, chama a atenção a grande desproporção entre os cargos comissionados e estagiários, em comparação com os efetivos, estes chegando a apenas 5% do total de servidores no legislativo municipal. Além de configurar uma artimanha para evitar o concurso público, esse desequilíbrio facilita que a estrutura de pessoal seja meio de utilização para atingir interesses político-partidários. Bem ainda, diversas violações com relação a diárias, como ausência de documentos fiscais de hospedagem, diárias e inscrições em eventos sem finalidade pública.



Considerando que há o e dever de prestação de contas dos gastos como previsto na Lei Federal nº 4.320/1964 na Constituição Federal, exige-se a comprovação do deslocamento, do atendimento ao interesse público, certificados dos eventos e demais documentos probatórios. O parecer ministerial faz referência que o município em análise vem apresentando inconsistências sobre diárias desde o ano de 2008.

A Conselheira-Relatora da Segunda Câmara Especial do Tribunal de Contas do Estado iniciou com a análise de desproporcionalidade de cargos comissionados e estagiários em relação com os efetivos, fazendo uma ligação com o número de habitantes do município no período em análise, entendendo pelo desvio de finalidade e violação aos princípios bases da Administração, em especial da legalidade, impessoalidade e eficiência, o que foi objeto de consideração para fins da sanção pecuniária:

Como já me manifestei em diversos julgados, considero haver desvio de finalidade na manutenção de quadro de pessoal preenchido somente, ou quase que exclusivamente, por servidores detentores de cargos comissionados. Isto porque os serviços públicos são contínuos e a memória administrativa deve ser preservada, não obstante a gestão, com vistas a cumprir os ditames preconizados no art. 37 da Constituição da República, em especial à legalidade, impessoalidade e eficiência na forma de provimento dos cargos que dão sustentação à existência do órgão. Assim, considerando o porte do Município (38.281 habitantes, conforme peça 344199) e a recorrência da irregularidade, meu voto é por manter o apontamento, na esteira das manifestações da área técnica e do Órgão Ministerial, o qual será considerado para dosimetria da sanção pecuniária. Todavia, considerando que a matéria está sendo discutida com profundidade nos autos do Processo no 1511-0200/13-44, inclusive contando com documentos que demonstram as alterações legais posteriores não alcançadas no próprio expediente que estamos a avaliar, deixo de assinar prazo ou firmar determinações específicas.

Sobre as inúmeras irregularidades acerca da falta de comprovação de valores das diárias, o voto foi por fixar o débito no valor de R\$ 44.957,00 e imposição de multa, assim como determinado à Origem que seja observado as considerações prolatadas no voto, de modo que devem ser comprovadas as despesas com hospedagem quando da concessão de diárias. Em relação aos seis agentes públicos que participaram do evento “Administração do Tempo”, foi assentado que a temática do evento era genérica, com programação simples e carga horária bem reduzida, ao passo que a empresa que promoveu o evento era do próprio município de Charqueadas, possibilitando que o evento fosse viabilizado em apenas um dia na

própria cidade auditada. Diante da falta de justificativa para tais despesas, o voto foi no sentido de fixar débito na quantia de R\$ 17.725,00, além de sanção pecuniária. Ainda, pela ausência de prestação de contas de diária de vereador que participou de evento, foi fixado o débito de R\$ 1.540,00, deixando de aplicar multa já que a falha decorreu de apenas um deslocamento.

Ressalta-se que o MPC apontou irregularidades como ausência de conteúdos programáticos pré-definidos dos eventos em que agentes públicos participaram, sendo que tal situação impede a verificação do interesse público nesses eventos. Tais fatos foram levados em conta no voto da Conselheira-Relatora para fixação de multa. Além do mais, manifestou-se o Ministério Público pela imposição de pagamento de multa e juros por atrasar o recolhimento de contribuição ao INSS, posto que em auditoria foi averiguado nos extratos bancários que havia saldo financeiro para realizar os pagamentos nas datas de vencimento das obrigações. A relatora do TCE-RS registrou também que “fica claro que houve desídia da Administração Pública, tanto ao não efetuar os pagamentos na data de vencimento, como ao não apurar a eventual responsabilidade funcional de servidor responsável por tais atrasos”. Nesse ponto, fixou débito no valor de R\$ 18.034,01, quantia que equivale aos encargos pagos, assim como implicação de multa.

Grave a falta de atendimento por parte da gestão municipal aos diversos requerimentos da Unidade de Controle Interno, já que como já debatido, trata-se de importante ferramenta de controle preventivo, sendo que muitas das irregularidades poderiam ter sido evitadas com o atendimento às solicitações. Cumpre ressaltar que este fato implica prejuízo ao exercício do controle interno e também do controle externo. Do mesmo modo, não estavam sendo cumpridas todas as exigências da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, tendo em vista a ausência de informações com relação a patrimônio móvel e imóvel, recursos humanos e diárias. O voto da Conselheira-Relatora ainda anotou que permanecem os desatendimentos à lei nas contas de gestão do exercício de 2016, sinalizando a sanção pecuniária, dentre outras irregularidades mencionadas.

No processo de Charqueadas, a Corte de Contas resolveu, por unanimidade, acolher o voto da relatora para julgar irregulares as contas de gestão do Administrador do executivo municipal, exercício de 2015; fixar débitos sobre as irregularidades de liquidação e pagamento de diárias nos valores: R\$ 44.957,00, R\$

17.725,00, R\$ 1.540,00 e quanto o atraso do recolhimento de contribuição ao INSS, os encargos de R\$ 18.034,01; multa no patamar de R\$1.500,00, assim como acolheu o parecer ministerial quanto às recomendações, decisão que transitou em julgado em 02/04/2018.

Vale lembrar que nos casos da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92, os ilícitos tipificados são de conteúdo político-administrativo. No processo civil de apuração de responsabilidades, o ato ilícito pode configurar sanções de natureza civil, administrativo-funcionais e políticas. Por força do disposto no Artigo 12 da Lei, o agente público pode ser responsabilizado na seara penal, civil e administrativa pelo mesmo fato. Com isso, Zimmer Júnior (2018) reforça que é preciso delimitar a responsabilização de agentes públicos municipais pela prática de atos corruptivos, a fim de respeitar a vedação do *bis in idem*. Para o autor esta proibição reclama dois pressupostos básicos: idêntica natureza e apuração da responsabilidade na mesma instância.

A vedação deste duplo sancionamento na mesma instância é de suma dimensão quando explorada a aplicação simultânea da Lei nº 8.249/9 e o Decreto-lei nº 201/67. É possível que de forma concomitante se aplique as duas disposições em caso de improbidade administrativa, pois na Lei de Improbidade Administrativa gera-se um processo civil e no Decreto-Lei um processo político-administrativo. Aqui, mesmo a espécie de responsabilidade sendo igual, tratam-se de instâncias diferentes, configurando duas improbidades. Zimmer Júnior (2018) tem o cuidado de sublinhar que, na instância administrativa, tal vedação fica limitada à esfera que aplicou a sanção: federal, estadual, municipal ou distrital dos três poderes, ou ainda de Tribunal de Contas.

Com efeito, a possibilidade de sanção por diferentes órgãos implica atuação conjunta dos órgãos de controle interno da Administração municipal com o Tribunal de Contas estadual. E para aclarar a violação ao *bis in idem*, o autor menciona um caso hipotético envolvendo prefeito:

[...] o Prefeito municipal pode ser condenado em razão da prática de infração político-administrativa pela Lei 8.429/92 e pelo Decreto-lei 201/67, concomitantemente. As sanções de “inabilitação para o exercício de cargo ou função pública” – do Decreto-lei – e de “suspensão de direitos políticos” – da Lei de Improbidade Administrativa – se equiparam, embora a segunda seja mais grave, já que causa maiores repercussões ao sancionado. Nesse caso, o limite da sanção será o maior prazo previsto em lei, sendo vedada a

soma desses prazos para além desse limite. O Decreto-lei prevê prazo de 5 anos para inabilitação, enquanto a Lei de Improbidade prevê, conforme a hipótese, prazos de 3 a 10 anos de suspensão dos direitos políticos. Em nenhuma hipótese haverá fixação da sanção em patamar maior do que 10 anos.

Ainda, para melhor contraponto dos argumentos, necessário tecer algumas considerações a respeito de como se realiza a função do Tribunal de Contas sobre as contas de gestão e de contas de governo do chefe do executivo.

#### **4.2.1 Algumas considerações críticas sobre a operacionalidade do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**

Quanto ao processo realizado pela Corte de Contas quando de sua competência sobre as contas de gestão, tem-se um rito processual semelhante ao judicial, contendo uma fase inicial, instrutória e de julgamento. Tendo esta função judicante, pode o Tribunal de Contas aplicar sanções como multas, penalidades administrativas, bem ainda declaração de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou cargo de confiança (ZIMMER JÚNIOR, 2018).

As contas de governo recebem o parecer prévio pelo Tribunal de Contas, ou seja, a análise recai sobre um exercício financeiro de resultados gerais, leis orçamentárias, políticas públicas. Nesse caso, o TC não julga, sua função é elaborar parecer, sendo que no âmbito municipal a Câmara de Vereadores que efetua a função judicante.

Aqui cabe ressaltar que não se desconhece o julgamento pela Suprema Corte do Recurso Extraordinário nº 848.826, transitado em julgado em 22/10/2019, com repercussão geral, em que discutiu-se sobre a competência de julgamento das contas de gestão e de governo de Prefeito recair sobre o Legislativo ou sobre a Corte de Contas. O Supremo Tribunal Federal fixou tese que o Poder Legislativo é o órgão competente de ambas as contas do Prefeito, sendo que ao Tribunal de Contas cabe emitir parecer prévio:

Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos

Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826. Rel. Min. Roberto Barroso, Rel. p/acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 10.08.2016, p. dje 24.08.2017).

Salienta-se que a presente pesquisa iniciou antes do recurso extraordinário referido transitar em julgado, bem ainda que coaduna-se ao entendimento no qual a Lei Complementar nº 64/1990 legitimou as Câmaras Legislativas Municipais apenas para fins de apreciação de possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo referente às contas de gestão, com o que permaneceu íntegra a competência judicante dos Tribunais de Contas em relação as contas de gestão do prefeito.

Vale dizer que, não fosse assim, a decisão da Suprema Corte faria figurar um julgamento político, tanto das contas de gestão, quanto das contas de governo, já que o parecer dos tribunais de contas estaduais pode ser ignorado quando dois terços dos integrantes da Câmara de Vereadores assim votarem. Com isso, fica passível de forte controle de feição política na regularidade da gestão municipal, aqui no sentido pejorativo, pois remete a apreciação da matéria aos parlamentares, o que já acontece com as contas de governo.

O STF fundamentou a decisão no sentido de que a Câmara Municipal é órgão que representa a soberania popular, muito em especial o contribuinte, o qual detém legitimidade para examinar as contas municipais (Art. 31, §3º, CF/88). Contudo, com o julgamento político, abre-se espaço para a cobrança de determinado favor, promessa de campanha. Muito embora o sentimento de descaso com a coisa pública pareça ser a regra no atual contexto político-social, como frequentemente divulgado na mídia, esta condição não pode ser naturalizada.

Dito isso, verificou-se pelas decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul que, dos três processos, todos tiveram repercussão de responsabilidade administrativa do prefeito, sendo que em um deles a aplicação de multa e nos demais a imposição da multa e fixação do débito. Em todos os processos foram feitas recomendações a serem seguidas pelos gestores municipais atuantes no período, bem como para adoção de medidas a evitar a recorrência das mesmas falhas.

Nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas sobre as contas de gestão dos municípios de Barra Funda e Charqueadas, foi possível perceber que além da

multa também foi fixado débito nos valores apurados, o que reforça a competência sancionadora e reparadora do Tribunal de Contas.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do RS, Lei nº 11.424/2000 (Art. 33, VII c/c Art. 67) prevê o ressarcimento ao erário e a fixação de multa de no máximo 1.500 Unidades Fiscais de Referência – UFIRs, em caso de irregularidades ou ilegalidades, independentemente da quantidade, tornando a sanção pecuniária inócua em muitos casos. Salienta-se que a UFIRs, instituída pela Lei Federal nº 8.383/1991, foi extinta no ano 2000, tendo seu valor congelado em R\$ 1,0641, adotando-se, a partir de então, o Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M, forte Lei nº 10.192/2001. No mais, a Constituição Federal e Estadual também atribuem ao TCE-RS a imposição de multas em valores proporcionais aos danos causados ao erário.

É salutar que a Corte de Contas tenha competência para impor multa por violações a dispositivos da Constituição Federal, leis e regulamentos, bem ainda fixar débito quando acarretar dano ao erário. Todavia, em especial quanto à multa, acaba por afastar seu papel repressivo e preventivo, pois o limite atinge valores ínfimos, o que se pode perceber nos casos em apreço em que foram aplicadas multas nos valores de R\$1.000 (Cerro Grande), R\$ 1.500 (Barra Funda) e R\$ 1.500 (Charqueadas).

A afirmação de que em muitos casos a sanção pecuniária torna-se inócua, advém das reiterações das mesmas falhas da gestão, como no caso de Charqueadas, exercício de 2015, em que as inúmeras irregularidades sobre prestação de contas de diárias vem apresentando inconsistências desde o ano de 2008. Por vezes, as falhas também são assíduas do mesmo Administrador, dado que o prefeito de Barra Funda no exercício em tela (2014), também foi chefe do executivo municipal no período entre 2009 a 2013, o que torna as falhas narradas ainda mais graves, em especial no Controle Interno. Tal análise só faz crer que os valores despendidos por sanção pecuniária não surtem o efeito que se pretende.

No mais, sabe-se da importância do Tribunal de Contas, que auxiliado pelo Ministério Público de contas, sustenta a proposição de ações de improbidade e ações penais pelo Ministério Público judicial, desempenhando papel essencial no combate à corrupção. Ainda assim, é preciso lançar considerações ao fato de que grande parte das decisões demandadas pelo órgão, ao serem revisadas pelo

Congresso Nacional, mesmo que apresente parecer apontando irregularidades, não raras vezes são julgadas regulares, até em face de razões políticas. (FRIEDRICH; JURUENA, 2015). O mesmo ocorre em nível do executivo municipal, quando os pareceres estão sujeitos à apreciação do Plenário da Câmara Legislativa.

Lança-se a crítica no sentido de que a Corte de Contas, ao estar vinculada ao poder Legislativo, mesmo que suas decisões sejam técnicas, o exame perante este poder guarda natureza política. Traduz que contas consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas, podem ser aprovadas pelo parlamento, como nos casos dos prefeitos municipais. De toda sorte, ao menos pode haver persecução pelo Ministério Público, o qual não fica atrelado ao julgamento da Câmara.

Não obstante, evidencia-se que com a concessão do poder de julgamento às Câmaras Municipais, que são pautadas por escolha política de cada membro votante, podem estes membros se submeterem às estratégias criadas pelo presidencialismo de coalizão.

O agente público está vinculado ao erário, ao patrimônio público, assim como vinculado a agir com probidade, zelo e conservação, de acordo com os princípios basilares da Administração, podendo ser responsabilizado pela Lei de Improbidade Administrativa, bem como a incidência dos ditames da Lei de Ação Popular e da Lei da Ação Civil Pública, remédios constitucionais que não podem ser ignorados pelos servidores e pelos cidadãos, como lembra Zimmer Júnior (2018).

Como demonstrado, o Tribunal de Contas tem papel especial no combate à improbidade e a corrupção, pois é responsável pelo controle da atividade administrativa, com a análise e julgamento de contas de gestão municipal, auxiliando o Poder Legislativo no controle externo da Administração (Art. 71, CF/88). Com isso, o órgão tem grande relevância na apuração de responsabilidades dos agentes públicos municipais.

Estabelecidas as relações entre administração pública e corrupção, considerando dimensões políticas e culturais, bem ainda a improbidade administrativa como espécie de corrupção e o papel do controle externo da Administração Pública e, realizados diagnósticos de estudos de casos à luz dos processos da Corte de Contas nos capítulos precedentes, abordar-se-á a temática de políticas públicas.

### 4.3 Possibilidades demarcatórias de políticas públicas preventivas aos atos de improbidade administrativa sob comento a partir dos casos analisados

Patente que a corrupção é fator que afeta políticas públicas, desviando recursos públicos que poderiam ser aplicados para sua efetivação. Neste sentido, a presente pesquisa focalizou estudar políticas públicas para melhor compreender seus desdobramentos e suas perspectivas, para então traçar, por meio de uma análise exemplificativa, um possível determinante de políticas públicas preventivas aos atos de improbidade administrativa, em especial aquelas praticadas pelo chefe do executivo do governo local.

Parte-se de uma premissa básica em que para os autores Gelinski e Seibel (2008), políticas públicas são:

[...] ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

Pesquisas de políticas públicas vão além de recomendações. Possibilitam entender de forma analítica os problemas, as causas e a evidente necessidade de evoluir no tratamento interdisciplinar e no envolvimento de diversos atores na temática. Importante entender que no momento pós-guerra, em território norte-americano, “Política pública é um conceito cuja afirmação na literatura ocorreu na década de 1950, no contexto de um Estado ativo, interventor na economia e na vida social dos países capitalistas centrais. É uma categoria intimamente vinculada ao *welfare state*” (SCHMIDT, 2018, p. 121), já que presume-se que o Estado tem fim último na busca pelo bem-estar social, o qual pode concretizar-se via políticas públicas. Com isso, a matéria guarda estrita ligação com o Estado contemporâneo, mas como lembra Schimidt (2018), recentemente vem a configurar atendimento também de demandas sociais.

No caso do Brasil, estas pesquisas avançaram a contar da década de 1980 e ganharam relevo em face da redemocratização e de novos formatos de gestão do orçamento público (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Nos anos 2000 que o termo “política



pública” popularizou-se. Por outro lado, a difusão do termo também foi acompanhado de ampla polissemia, ou seja, surgiram diversos significados, os quais podem variar desde uma ação simples a uma mais complexa, bem ainda, política pública ficou comumente conceituada como sinônimo de ação governamental. Com efeito, como ensina Schmidt (2018, p. 122) “política pública é uma resposta a um problema político”, e para Bucci (2002, p. 241) são “metas coletivas conscientes”.

Diante do carácter dinâmico do termo, seja de conceituação ou implicações, muitos referem que políticas públicas denotam de iniciativa do Estado para atender demandas sociais, em uma perspectiva de universalidade. Isso porque, todos os dias são priorizadas demandas em detrimento de outras. As prioridades estão fortemente vinculadas a fatores como as promessas de campanhas eleitorais e cobrança de grupos sociais e instituições econômicas (SCHMIDT, 2018). Para Souza (2006, p. 24):

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Nesse sentido, é preciso admitir que não há consenso no conceito de políticas públicas, mas há temas centrais. Como é ampla a abordagem do tópico, Frey (2000, p. 226) pontua que no tocante à formulação, implementação e controle dos impactos, as propostas são comuns e sugere uma subdivisão em cinco fases: “percepção e definição de problemas, ‘Agenda-setting’ elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”.

Helena Mendes Coelho (2010) comunga do entendimento de que política pública pertence a uma categoria nova em nosso ordenamento jurídico, porque difere de normas e atos jurídicos, estando mais próximo do ideal de atividade, opções políticas, as quais devem estar apoiadas no modelo de Estado Democrático de Direito. Para Coelho, sob o espectro constitucional, políticas públicas

correspondem a linhas de ação estatais, as quais devem obedecer as normas do texto constitucional, voltadas a implementar direitos fundamentais.

Nessa lógica, como alerta Caroline Bitencourt (2014), também é importante não cair em uma conceituação simplista, no sentido de que trata-se de tema complexo, com o que a autora disserta que, em sentido amplo, políticas públicas:

[...] compreenderia todos os instrumentos de ação de um governo, através dos quais haverá a realização de direitos e os preceitos constitucionais se transformarão em utilidades para os governados. São programas, meios pelos quais haverá a atuação política para a realização dos objetivos socialmente relevantes, com a participação dos agentes públicos e privados (BITENCOURT, 2014, p. 222).

Segue a autora nesse raciocínio até chegar ao seguinte posicionamento, do qual coaduna-se:

[...] adota-se a ideia que para se estar diante de uma política pública necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais; que encontra no direito o meio de organização dos engajamentos para a ação; que possui uma ligação com as organizações governamentais; que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela; em uma tentativa de modificação consciente da sociedade utilizando-se do poder administrativo para isso, na qual preponderam os discursos pragmáticos, motivados ainda por outras espécies de discursos (BITENCOURT, 2014, p. 226).

Com isso, o campo de políticas públicas compreende todas as atividades administrativas da Administração Pública, não situando-se adstrito aos direitos sociais, mas sim, visando atender todos os direitos fundamentais.

No sentido de contrapor análises de feição mais gerencialista, há no Brasil tentativas de políticas participativas, até em obediência as reformas constitucionais, incluindo a sociedade na formulação de políticas públicas, assim como o envolvimento de partidos políticos de submeter ao crivo popular o destino de parte de recursos, o que se denomina de orçamento participativo.

Por isso, Bitencourt (2014) sustenta que políticas públicas possuem estrita ligação com o orçamento público, uma vez que através do orçamento que se tem previsibilidade, autorização e possibilidade de implementar as políticas. São voltadas às escolhas do legislador e do Executivo, bem ainda não dispostas à escolha do Judiciário em um primeiro momento. Com isso, implica “uma ideia de promoção, trata-se de um agir com a finalidade de concretização de um objeto, voltada à

satisfação de sujeitos determinados, ou de fins específicos” (BITENCOURT, 2014, p. 221).

Nesse sentir, em face das políticas públicas serem escolhas, alocações, forma de concretização dos direitos, seu processo de formulação/constituição pode acarretar um processo de negociação e trocas. Significa dizer que estes processos podem depender de troca de favores, votos, apoio político e variação no tempo de realização (BITENCOURT, 2014). Bucci (2002) preconiza que no Brasil não se observa gestão eficiente das políticas, em virtude desta preponderância de viés político.

Semelhante ideia se encontra nas lições de Schmidt (2018), que salienta que a agenda governamental é um processo de permanente disputa política, compreendido pelo governo, congresso, partidos políticos e agentes sociais, sendo que nem sempre coincidem as prioridades entre estes segmentos. Com isso, diante das divisões já referidas por Frey (2000), as políticas públicas têm função de solucionar problemas sociais relevantes admitidos pela agenda governamental.

O Estado precisa criar um conjunto de estruturas, mecanismos e desenvolvimento das instituições para combate à corrupção, e evidente que tais ações englobam custos, mas não significa dizer que estas ações agregam valor direto aos cidadãos em forma de bens ou serviços públicos. Em outras palavras, os custos para realizar o combate e a prevenção a práticas corruptivas não são valores que retornam de alguma forma para a população, são em verdade gastos necessários para evitar tais práticas. Aqui uma ressalva se faz salutar, pois a ideia de fortalecimento institucional é em sentido amplo, dizer que as instituições regulam e definem interpretações, seja no aspecto regulativo, seja cognitivo-cultural.

Estes gastos são denominados de custos de transação, sendo que incluem leis, decretos, portarias, dentre outras normativas:

[...] são exemplos de custos de transação na condução das políticas públicas e dos programas governamentais: a elaboração normativa; os processos de compras e licitação; os processos de monitoramento, controle e avaliação; as iniciativas de promoção da garantia jurídica do Estado (VIEIRA, 2011, p.143).

Viera (2011) disserta que uma parte significativa do orçamento público reserva-se para financiar estes custos, ainda assim não são diretamente investidos

nas próprias políticas públicas. Com feito, fortalecimento institucional e governança englobam capacidade que o Estado deve ter de atingir o interesse público, administrando os recursos econômicos e sociais para formular, implementar e avaliar políticas públicas com a finalidade de atender a sociedade, diminuindo qualquer forma de desvio corruptivo.

A criação de conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, trata-se de importante marco, pois a participação de atores do corpo social, seja por meio de conselhos ou outra forma institucionalizada, permite uma cobrança mais efetiva frente ao Estado para que cumpra seu deveres, por meio de uma boa administração e almejando o interesse público como finalidade principal de toda ação administrativa. Nesse timbre, Juarez Freitas (2015) orienta uma gestão baseada no controle autônomo de sustentabilidade e legitimidade de políticas públicas, desprendendo-se do patrimonialismo:

Urge, pois, instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as dos vícios associados ao abuso patrimonialista dos programas exclusivamente de curto prazo. Trata-se de erguer um modelo de gestão alicerçado no controle autônomo (o mais possível, alheio às pressões partidárias) de sustentabilidade e legitimidade das políticas públicas, na trilha de cobrar uma motivação intertemporal consistente dos atos discricionários e vinculados, ao oposto da ancoragem ilusória no formalismo ingênuo e na liberdade irrestrita cunhada pelo decisionismo irracional do "power state" autoritário (FREITAS, 2015, p. 196).

Com o estudo de políticas públicas é possível perceber o quão complexo é a gestão pública, uma vez que são o resultado de um processo político, tendo como ambiente um panorama institucional e jurídico profundamente ligados à cultura política e também ao contexto social. Notório que os órgãos públicos não conseguem atender as demandas sociais, o que faz com o que tenham que priorizar ações em prejuízo de outras (SCHMIDT, 2018).

Dentre outros fatores, uma gestão desarticulada, prevalência de direitos privados sobre interesses públicos e a corrupção geram grande efeito negativo nas políticas públicas. Este fator impactam de formas diferentes e, assim, pode-se dizer que há repercussões desiguais. Ainda, com a renovação de governantes a cada período, com perfis e prioridades diferentes, tem-se a possibilidade de continuidade, avanços e novas propostas, mas também de descontinuidade administrativa,

acarretando em abandono de políticas e conseqüentemente em desperdício de recursos financeiros (SCHMIDT, 2018).

Diante dos estudos aqui já realizados, observou-se que a investigação e a punição de agentes ímprobos contém obstáculos de ditame prático e jurídico. A persecução da improbidade enfrenta inúmeras dificuldades em face de sua característica de ocultação que lhe é peculiar, com isso as políticas públicas de caráter preventivo assumem, nesse particular, especial relevância.

Na ótica atual da doutrina, dividem-se os controles da Administração em: controle interno, jurisdicional, controle externo e controle social. Insta salientar a lição de Rodrigo Pironti (2017), de que o controle não é restrito às aplicações de recursos, pois “no Estado contemporâneo, não basta que os bens e as receitas do Estado sejam controlados e colocados à fruição de toda coletividade, é necessário que sejam atendidos os interesses coletivos de forma eficiente e satisfatória”. (PIRONTI, 2017, <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>).

O controle social se manifesta na participação do cidadão na gestão da máquina pública e de políticas públicas, de modo que fiscaliza e participa das decisões no combate à corrupção e na correta aplicação dos recursos públicos. Assim sendo, é uma forma de compartilhar o poder entre Estado e sociedade, complementando-se ao controle institucional

É tido como tradição a associação do tema corrupção, em um primeiro momento, à corrupção pública, apontando o Estado, seus agentes públicos, detentores de cargos políticos como responsáveis pelo fenômeno (BIGNOTTO, 2011). Nesse ponto, necessário o entendimento e diferenciação entre Estado e governo. Em suma, governo engloba os agentes políticos que ocupam cargos públicos pertencentes a pessoa jurídica de direito público interno e externo que é o Estado. O Estado trata-se do ente, órgão, ao passo que governantes são as pessoas que operam esta máquina pública.

Com isso, defende-se a necessidade de políticas públicas de Estado em vez de políticas públicas de governo para combater a corrupção (FILGUEIRAS, 2011). Porque os atos corruptivos são praticados por pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas. Dito de outra forma, não há uma exclusividade de protagonismo para agentes públicos no cometimento de atos corruptivos, já que a depender de quem ocupa esse ente público que pode fazer dele uma ferramenta da corrupção. Insta

relembrar que a corrupção necessita de um corruptor e um corrompido, além de relações marcadas por variáveis diversas.

Sobre a distinção entre políticas de Estado e de governo, assim se posiciona Schmidt (2018):

*Políticas de governo* expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas. *Políticas de estado* expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação (SCHMIDT, 2018, p. 129, grifo do autor).

Para possibilitar políticas públicas preventivas à corrupção, necessário partir da premissa que a corrupção é um problema de Estado, que pugna por controles internos e externos operando com eficácia, dialogando entre si e criando mecanismos de cooperação ágeis. O caminho mais eficaz no enfrentamento às patologias corruptivas perpassa pela perspectiva da evitação. Para tanto, diante deste complexo fenômeno, precisa-se investigar suas origens, suas formas e linguagens de maneira igualmente variada, assim como a corrupção se apresenta.

Frisa-se que o fortalecimento dos controles externos e internos da administração pública são mecanismos importantes de enfrentamento. E há experiências que buscam políticas de controle externo e interno da Administração de forma preventiva, pois representa ser ferramenta de mais êxito na luta contra a corrupção. As consequências que o fenômeno corrupção representa são imensuráveis, irreparáveis, por isso que defende-se a ideia de evitação, muito mais que a de repressão.

Nesse aspecto, o Tribunal de Contas possui papel de suma importância na função preventiva, realizando fiscalização, avaliações, inspeções, auditorias das aplicações de recursos públicos. As suas atribuições constitucionais previstas configuram instrumentos de combate à corrupção e improbidade administrativa (MARTINS JÚNIOR, 2009). A comunidade também tem importante função como menciona Leal (2013b, p. 82):

Para cada plexo de garantias outorgadas à responsabilidade estatal vista, necessitam advir políticas públicas concretizadoras, que se operam em diversos níveis de efetivação, tais como os da elaboração, constituição formal, execução e avaliação das ações necessárias, contando para tanto

com a máxima participação da comunidade alcançada por elas; e em todas elas o risco da corrupção é premente.

A participação ativa da comunidade na política desestimula a prática da corrupção, a qual gera efeitos imediatos em setores da vida civil, reduzindo a efetividade de políticas públicas. Nessa perspectiva, políticas públicas não podem ser ações isoladas:

Logo, em se tratando de Estado Democrático e de um plano constitucionalizado, pode-se dizer que as políticas públicas aparecem como verdadeiras exigências dos cidadãos à efetivação dos direitos elevados a categorias fundamentais para a construção dos objetivos estabelecidos pelo constituinte, não podendo ser compreendidas como práticas isoladas de um governo desvinculando-se desse fim (BITENCOURT, 2014, p. 223).

Realizadas estas atribuições de sentido, reitera-se que políticas públicas de combate e principalmente preventivas à corrupção ganham carácter elementar no cenário da Administração Pública. Por assim dizer, é possível afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa revela-se como um instrumento de controle de acordo com o Constitucionalismo Contemporâneo, caracterizando-se como uma política de Estado e um verdadeiro Código de Ética a ser seguido pelos agentes públicos, uma vez que os inclui forçosamente a construção aos princípios constitucionais da Administração Pública e os demais princípios relacionados.

Apesar disso, é notório que a Lei de Improbidade, por si só, não consegue acabar com a improbidade, com o que precisa-se de outras estratégias de enfrentamento, bem ainda porque o Brasil apresenta níveis alarmantes de corrupção, o que atinge as políticas públicas e intensifica desigualdades sociais.

Como uma estratégia normativa, Zimmer Júnior (2018) sugere uma compreensão mais dilatada da corrupção para fins político-programáticos, classificando-se o fenômeno de forma abstrata com essa finalidade. Desse modo, torna possível a identificação em variadas medidas do problema, o que auxilia na construção de políticas públicas preventivas e repressivas de combate. Assim, considerando que a Lei nº 8.429/92 traz definições abrangentes de condutas que podem configurar atos de improbidade, tal abstração torna-se algo positivo na persecução de atos corruptivos na esfera cível e político-administrativa. Isso sem deixar de considerar normas de conteúdo específico, que de forma ocasional vão particularizar ilícitos de corrupção.

No contexto municipal, os entes possuem poderes institucionais de organização do controle interno da Administração Pública, devendo ser estimulado o controle não apenas em sua forma típica de fiscalização, mas em especial a forma preventiva. Entende-se como ideal que este controle que seja exercido por órgão ou autoridade independente e autônomo. Assim sendo, Zimmer Júnior (2018, s/p) acrescenta que a “implementação de controles internos no município mune o administrador de melhores condições para atuar, protegendo-o diante de riscos de gestão. Da mesma forma, auxilia o gestor municipal na prestação de contas”.

Igualmente necessário a criação de canais independentes que viabilize a realização de denúncias por agentes públicos sobre práticas corruptivas ocorridas ou que serão praticadas. Eles têm maior possibilidade de detectar tais atos em razão do cargo, e realizando a denúncia seguiriam as previsões dos estatutos de ética, agindo com lealdade e visando uma boa administração. Mas para isso, é de suma importância que estes canais garantam a confiabilidade, pois natural que o agente público denunciante tenha receio de represálias, em especial quando o denunciado por hierarquicamente superior, como nos casos de chefe do poder executivo municipal.

Estes instrumentos fortalecem procedimentos internos da estrutura pública, contribuindo substancialmente no controle sobre gestão pública, além de diagnosticar previamente atos corruptivos e também responsabilizar os agentes infratores. Ainda, fato é que a corrupção se caracteriza desde um pequeno desvio, até uma rede de estrutura organizada. Nesse sentido, figura-se necessária atenção em relação aos grandes escândalos e operações que geram nefastas consequências, bem ainda no que tange àquele ato corruptivo institucional e pessoal de troca de favores, proteção política, promessa de cargos, nepotismo, dentre tantas outras práticas que também geram efeitos nocivos ao setor público e à sociedade de forma geral.

Os casos analisados no presente trabalho consubstanciam atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92. No caso do município de Cerro Grande, sobre o acidente de veículo, em que pese até o momento do julgamento ainda não tivesse sido gasto qualquer valor, crível acreditar que o conserto foi feito em exercício posterior, bem ainda o processo administrativo de apuração de responsabilização foi inconclusivo quanto à finalidade de interesse



público da viagem e o motivo do Secretário da Administração estar conduzindo o veículo, ou seja, de todo modo a viagem não foi justificada. O mesmo vale para a outra irregularidade levantada no município em face do não cumprimento de decisão do TCE-RS para desconstituir atos de admissão decorrentes de concurso público para o cargo de motorista. Aqui não houve fixação de débito com restituição de salários dos motoristas de concurso que foi anulado, pois o Tribunal entendeu que houve prestação de serviço, mesmo de que forma irregular, não sendo caso de uma glosa. O gestor municipal foi intimado pessoalmente em fevereiro de 2015 da decisão de desconstituição, não havendo manifestação, o executivo municipal fora intimado em setembro de 2015, sendo os cargos mantidos até o fim do exercício de 2016. Entende-se no caso de Cerro Grande pela configuração de improbidade administrativa de violação a princípios da Administração Pública, com a possível apuração futura de prejuízo ao erário pelo eventual reparo do veículo de propriedade municipal.

Alusivo a Barra Funda, foram inúmeras irregularidades apontadas, dentre elas agentes em número inferior ao estipulado pela lei local no sistema de controle interno, ao passo que a única agente do sistema estava em situação de impedimento, atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, horas extraordinárias em excesso e de forma continuada, deficiência na gestão de medicamentos, desproporções de gastos com auxílios, com deslocamento de questões de assistência à saúde para a assistência social, deficiência de atuação no âmbito de arrecadação e fiscalização de tributos. As contas de gestão do município configuraram improbidade administrativa por prejuízo ao erário e atos que atentaram contra os princípios da Administração Pública, em face de ilegalidades e desvios de finalidade de atos administrativos.

E quanto ao município de Charqueadas, o Tribunal de Contas entendeu por irregularidade na liquidação e pagamento de diárias e por pagamento de encargos por atraso no recolhimento de contribuições ao INSS. Neste caso o exercício em análise era do ano de 2015, mas houve reincidência de falhas sobre a prestação de contas de diárias do município desde o ano de 2008, além de verificado desvio de finalidade pelo quadro de pessoal ser preenchido quase que exclusivamente por cargos comissionados. Compreende-se pela tipificação de improbidade

administrativa de prejuízo ao erário e ofensa aos princípios da Administração Pública pelo Gestor do Poder Legislativo de Charqueadas.

Com o diagnóstico realizado verifica-se que não há uma tipologia em específico de improbidade que tenha sido aferida, a não ser atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, sobretudo da probidade administrativa, o que foi comum a todos os três casos concretos analisados.

Levando em conta que a Corte de Contas não detém competência para aferir improbidade administrativa, urgente e necessária política pública de interface de aprimoramento de colaboração entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, o Ministério Público Estadual e o próprio Poder Judiciário no âmbito do controle da improbidade administrativa. Esta integração de informações promoveria um efetivo combate à corrupção, uma vez que as auditorias e inspeções do Tribunal de Contas são instrumentos de combate à improbidade administrativa e aprimorando-se o canal de integração entre estes órgãos se atingiria a prevenção de atos corruptivos, o que se entende como a forma mais eficaz de combate.

Como demonstrado nessa dissertação, o Brasil possui formas de controle, a nossa Constituição e normas infraconstitucionais assim estabelecem. No entanto, o controle externo da Administração Pública é predominantemente *post factum*. Para lutar contra este fenômeno multifacetado é necessário direcionar para a evitação.

Para tanto, por meio dessa política pública de aprimoramento o Estado mobilizaria seus atores para que conversem entre si, criando mecanismos horizontais de cooperação e informação através de banco de dados, integração de sistemas de fiscalização e apuração. Dessa forma, cria-se um ambiente integrado de cooperação ágil, operando com eficácia e criando diálogo entre os controles, mapeamento riscos e perigos oriundos destes cenários corruptivos e trabalhando com a perspectiva de prevenção.

Constata-se que os elementos que levaram aos atos ímprobos poderiam ser evitados com uma boa gestão e com controle de legalidade e de moralidade administrativa. Ainda, os casos aventados se circunscreveram mais em má gestão de forma geral e não em um ambiente de gestão em específico, como saúde, educação, licitação. Assim, percebeu-se que nem sempre as ações administrativas

foram tomadas com base em critérios técnicos, por isso a necessidade de um alto nível de capacitação.

Não se olvida que a recorrência em uma mesma falha seja ainda mais grave, contudo, o fato é que em face dos casos aqui analisados, depreende-se, preliminarmente, que o delineamento de políticas públicas de evitação deve ser decorrente de políticas de Estado de formação e capacitação efetiva e contínua do gestor e todos os agentes públicos. Desta forma, em relação específica aos prefeitos, deve-se estabelecer critérios de capacitação tanto para o momento da candidatura, quanto para ocupação do cargo.

Os parâmetros seriam os seguintes: capacitação em gestão administrativa municipal e combate à improbidade administrativa. O candidato a prefeito teria que ser capacitado de forma mais macro/geral e o candidato eleito deverá se capacitar de forma mais micro/específica e de forma periódica. Aqui trata-se de formação e capacitação no sentido de real compreensão sobre os parâmetros. No tocante aos servidores públicos, sejam comissionados ou efetivos, imperioso ter parâmetros objetivos como aptidão, isonomia e mérito. Com isso, evita-se o despreparo de agentes públicos em geral, prática de favoritismos, nepotismo, promessas de cargos feitos em campanha eleitoral.

O ideal é que parta do Estado esta conduta, esta cultura de uma boa administração, bem como é preciso que o chefe do executivo municipal tenha conhecimento de como a gestão deve ser feita, para assim também poder fiscalizar e assegurar aos cidadãos que a atividade governamental tem por base a busca do bem comum e não a satisfação de interesses privados. Como afirma George Sarmiento (2002), a desonestidade do servidor público não é mais o centro da transgressão, punindo-se o mau Administrador, além do mais, Sarmiento (2002, p. 102) pontifica que “Sempre há uma fórmula engenhosa para contornar as barreiras impostas pela lei. Mas isso não justifica o imobilismo”.

Nesse sentido, considerando que o foco desta pesquisa consiste na problemática municipal, acentua-se que não há desoneração ao gestor público de construir políticas públicas que atendam ao interesse local. Esta é a posição de Giovani Corralo (2012, p. 124), o qual expõe que o município, ente integrante da federação brasileira, ao exercer a autonomia municipal confortada pela Constituição Federal “podem elaborar e executar as mais diversas políticas públicas, sem a

ingerência do Estado ou da União. Basta que estejam adstritas ao interesse local, pedra angular das competências municipais”.

Vejamos, como no caso do prefeito de Barra Funda que também foi prefeito em exercício anterior ao ora analisado e manteve as falhas, sobretudo com reiteradas orientações e processos da Corte de Contas sobre a importância do controle interno municipal. Em Cerro Grande, o prefeito justificou o não cumprimento da decisão de desconstituição dos motoristas como “erro involuntário” do setor de recursos humanos, ou no município de Charqueadas em que foram pagos encargos por atraso no recolhimento de contribuição ao INSS, mesmo com saldo financeiro para quitar as obrigações nas datas de vencimento. A responsabilidade pelas contas de gestão e de governo é do chefe do executivo municipal, portanto é interessante para ele, e para toda a população civil, que o gestor não apenas saiba desta responsabilidade, mas que saiba também exigir uma boa administração em todos os setores. Na condução da coisa pública, não se pode aceitar o descaso, desídia, tratamento como coisa de ninguém ou de forma temerária, fazendo prevalecer a concepção do patrimonialismo, ou ainda, aceitar o despreparo de agentes públicos para o exercício de funções administrativas e ser conivente com desmandos de superiores hierárquicos.

Outra ação de cunho preventivo, e também repressivo, depreende-se da aplicação de multas mais severas pelo Tribunal de Contas, o que vislumbra-se através da atribuição do legislador com a alteração dos montantes fixados pela Lei Orgânica do TCE-RS, Lei nº 11.424/2000, o que estaria em sintonia com os preceitos fundamentais.

Aliada à alta capacitação do agente público, agente político em especial, a multa deve estar alinhada com os consectários constitucionais de proporcionalidade ao dano causado, assim inibe-se a prática e a reiteração de improbidades, o que não acontece com os atuais valores vigentes de aplicação de multa, pois irrisórios.

A Lei Orgânica mencionada permite a fixação de multa aos administradores públicos que descumprirem leis ou regulamentos e, em complemento, o Regimento Interno do TCE-RS - Resolução nº 1028/2015 -, estipula a possibilidade de fixação de multa por desobediência de lei, regulamentos e dispositivos da Constituição, fortalecendo a competência sancionadora e reparadora da Casa. Não obstante, o patamar de fixação da multa atinge valor não superior a R\$ 1.500,00 (mil e

quinhentos reais), malgrado a quantidade destas infrações. Nos casos concretos ora analisados, foram aplicadas multas nos valores de R\$1.000 em Cerro Grande, R\$ 1.500 em Barra Funda, e R\$ 1.500 no município de Charqueadas, quantias que consideram-se ínfimas, afastando, na prática, o carácter repressivo e preventivo do Órgão de Contas.

A alteração dos montantes fixados pela Lei Orgânica do TCE-RS, Lei nº 11.424/2000, depende de aprovação da Assembleia Legislativa, ou seja, para que possa a Corte de Contas aplicar multas mais severas, necessário antes a modificação da norma. Nesse sentido, já foram propostos Projetos de Lei para alterar a Lei Orgânica do TCE-RS, do qual se destaca o PL nº 35/2012, com mensagem retificativa nº 1, que entre outras previsões, vale o destaque da edição ao Artigo 67 para aumentar os valores da multa, estipulando o mínimo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e o máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), bem como o projeto acrescentava o inciso XVI no Artigo 33 sobre Termo de Ajustamento de Gestão “com administradores ou responsáveis pelos órgãos e entidades jurisdicionados, fixando prazo para adoção de providências voltadas à correção de inconformidades e/ou de política pública cujos resultados tenham se revelado ineficientes”. O Projeto de Lei nº 35/2012 foi proposto pelo Tribunal de Contas, pelo então Conselheiro Presidente Cezar Miola, sendo o projeto arquivado em 08/08/2017, conforme consulta no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em que pese a Corte de Contas não detenha competência de legislar, entende-se que é órgão que presencia na prática as inúmeras ilegalidades cometidas em nível municipal, com o que sustenta-se que o atual valor de fixação para fins de multa não inibem a prática de irregularidades, sendo urgente e salutar a adaptação desses valores.

Defende-se que os valores arrecadados com as multas sejam utilizados na promoção da alta capacitação aqui proposta voltada à qualificação dos administradores públicos, servidores, bem ainda dos controles interno e externo. Com isso, os valores das multas teriam como destino o aprimoramento da atuação técnica na gestão dos municípios.

Conforme Resolução nº 1039/2015, ato normativo do TCE-RS, há previsão no Artigo 9º de que após a baixa do débito ou da multa, tenha-se a possibilidade de que qualquer interessado realize busca no Portal do Tribunal de Contas do Estado de “Certidão Negativa de Débitos Pendentes de Pagamento”. À vista disso, acessou-se

o Portal do TCE-RS, clicou-se na guia "Consultas", após "Certidões", então selecionou-se a opção "Interessado", e indicou-se o número do CPF de cada prefeito referente aos processos ora analisados, informação disponibilizada e retirada da consulta de processos de contas irregulares. Para os prefeitos dos municípios de Cerro Grande, Charqueadas e Barra Funda, não foi possível, ao tempo da presente pesquisa, emitir certidões negativas de débitos pendentes de pagamento, existindo débitos para os CPF's indicados (TCE-RS, 2020).

Aliada à existência de débitos pendentes de pagamento, valor devido ao erário, novas irregularidades e a reiteração das mesmas falhas de gestão, apenas reforçam que as condutas ímprobas cometidas pelos chefes do executivo municipal não vêm sendo repreendidas na medida, e a multa aplicada pelo Tribunal de Contas não serve como forma de prevenção.

Ainda, insta salientar que a Carta Federal e Estadual também autorizam ao TCE-RS a imposição de multa em valores proporcionais aos danos causados ao erário, portanto, aplicar multas em valores proporcionais está em harmonia com comandos maiores, dando efetividade às decisões do Tribunal de Contas. Ao buscar a prevenção de improbidades administrativas no âmbito da Administração Pública, abre-se espaço para uma maior concretização de direitos.

De forma comum a todos os casos, sugerem-se ainda políticas de promoção da ética pública, fomentação da transparência dos atos administrativos e, ao mesmo tempo, divulgação contínua das auditorias internas, consulta e audiências públicas, agendas oficiais, paramentando assim a sociedade civil para fins de controle social e auxiliando os demais controles interno e externo no combate de atos corruptivos, como a improbidade administrativa cometida por prefeitos, pois mais efetivo que a repressão às condutas corruptivas, são os mecanismos de prevenção a este fenômeno.

Outro aspecto importante a ser destacado é que os casos ocorreram em pequenos municípios, o que em tese deveria ser de gestão menos complexa, bem ainda por ser de pequeno porte, seria mais fácil a propagação das promoções e efetivação das políticas públicas propostas. Para isso, a informação e as tecnologias da informação e comunicação são estratégias que contribuem de maneira significativa, não apenas da difusão, como também nas escolhas de políticas públicas adequadas para aquele território em específico, aumentando a efetividade

das ações e intercomunicando diferentes atores sociais e políticos, evitando-se decisões de cunho eleitoral que propiciam um ambiente de negociação e trocas de favores.

Mais uma vez o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul deve ser enaltecido no sentido que também avalia a efetividade das políticas públicas, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, com intuito de melhorar os programas governamentais. O IEGM é composto de sete indicadores setoriais: educação; saúde; planejamento; meio ambiente; defesa civil; gestão de tecnologia da informação e gestão fiscal. O índice tem impacto principalmente para a sociedade, que pode acompanhar a gestão do seu município, bem como às administrações municipais, que com os dados podem melhor planejar a gestão e também compartilhar boas práticas com outras cidades (TCE-RS, FISCALIZE CIDADÃO).

Outrossim, a proximidade do poder municipal com sua população revela que o ente pode contribuir para elaboração e prestação mais eficiente de políticas públicas:

O poder municipal decantado da Constituição releva a importância das municipalidades no contexto federal brasileiro. São os mais importantes entes para a concretização de direitos e de políticas públicas, sobrelevado pela proximidade da população. Isso porque é nos municípios que as pessoas vivem e experienciam momentos felizes e tristes, cômicos e trágicos, vitoriosos e fracassados. São os governantes locais aqueles que mais proximidade possuem com os dramas do cotidiano e, conseqüente, ente, tem as melhores condições para elaborar e executar políticas (CORRALO, 2012, p. 120).

Assim sendo, a adoção das demarcações de políticas em comento pelo poder público dos municípios ora estudados e também pelas demais municipalidades, resultam na atuação de evitação à improbidade e corrupção, promove uma cultura de boa gestão, fortalece condutas éticas e revela forma mais eficaz de enfrentamento a este fenômeno. É papel do Administrador municipal evitar a prática de ilícitos administrativos em sua gestão, sob pena de aplicação de sanções pela Corte de Contas e julgamento de ações civis públicas no Judiciário. O poder municipal desenvolvendo políticas públicas que apanhem a realidade e peculiaridades daquele local, transformando a vida das pessoas e, como ensina Bitencourt (2014), alcançando objetivos socialmente relevantes, por certo haveria

repercussão inclusive na retomada da confiança da população civil em seus governantes e instituições.

Concretiza-se o Estado Democrático de Direito quando o Estado e suas políticas de fato atingem e melhoram a vida das pessoas, tendo como parâmetro que uma política abrange um conjunto de ações e engajamentos, ao passo que ações isoladas ou fragmentadas, não resolvem nenhum problema político (SCHMIDT, 2018).



## 5 CONCLUSÃO

O trabalho desenvolvido formou-se do questionamento de quais as tipologias de improbidade administrativa cometidas por prefeitos emergem das decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e em que medida estas decisões, enquanto instrumento de controle externo e enfrentamento à corrupção, podem se operacionalizar em demarcações de políticas públicas de prevenção.

Nesse sentido, inicialmente, desenvolveu-se que o Direito Administrativo adota como finalidade a instrumentalização da Administração Pública, a fim de alcançar o interesse público. Tratando-se de gestão pública, todo planejamento e as ações a serem executadas pelos agentes públicos estão vinculados à lei (princípio da legalidade). É dizer que o Estado é administrado por agentes públicos, seres humanos com interesses pessoais e passíveis de condutas desviantes, o que torna substancial os mecanismos de controle da Administração.

Entendeu-se que a conceituação da corrupção é um núcleo duro, isto é, de difícil definição fechada. O fenômeno se apresenta em múltiplas faces, sendo tratado por diversos campos de conhecimento. E assim, faz-se necessário aprimorar e implementar estratégias inteligentes e eficazes de combate à corrupção, pois é um fenômeno que diz respeito à defraudação dos sistemas normativos que regulam as relações sociais e a ampliação dos controles configura uma ferramenta inteligente de articulação de todos os mecanismos já existentes.

A Administração Pública nasce como uma organização patrimonial, forma que não foi inteiramente abandonada, podendo evidenciar-se que a corrupção na esfera estatal é consequência desta forma de Estado, com uma verdadeira confusão entre a esfera pública e a esfera privada. Essa conservação do patrimonialismo tem propriedade endêmica no Brasil, pois modelo hegemônico e histórico, com práticas antirrepublicanas e a presença de aspectos dos modelos burocrático e gerencial.

Viu-se que essencial para uma boa governança a prática de uma gestão de integridade, pautada pela ética pública e com o fim de buscar o bem comum, o que desenvolve sentimentos de confiança, legitimidade e eficiência às atividades exercidas pelo governo e seus gestores, com o que não custa lembrar que uma boa administração está vinculada diretamente à moralidade.

Em seguimento, explanou-se sobre o presidencialismo de coalizão, o qual constitui o regime político-institucional do Brasil, e as predisposições que conduzem para o fomento de práticas patrimonialistas e corruptivas, pois a coalizão espelha acordos entre partidos e alianças formadas por forças políticas com intenção de atingir determinado propósito. Anotou-se que quanto maior o nível de institucionalização de certas práticas, mais propenso o ambiente para a fomentação da corrupção.

A legislação brasileira era muito ampla e deficitária, faltavam instrumentos de investigação adequados e com a Carta Política criaram-se novas ferramentas, bem ainda a determinação de princípios que ampliaram radicalmente as possibilidades de controle dos atos da Administração Pública. Além dos princípios regentes da Administração, tais como da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37, CF/88), destacou-se o princípio da probidade, o qual ecoa do princípio da moralidade administrativa. A probidade é um dever que regula a conduta e os atos dos agentes públicos e autoridades, demandando uma boa administração e o uso racional dos recursos do Estado. Ainda, desenvolveu-se o estudo da improbidade administrativa como corrupção e que a Lei nº 8.429/1992 – LIA - abriu espaço para a instituição de um novo modelo de gestão fundamentado na probidade e proteção do patrimônio público, o qual engloba o patrimônio moral e material da Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa concerne a mais importante legislação nacional no combate à improbidade administrativa, ampliando o conceito de atos ímprobos para além do enriquecimento ilícito de agentes públicos, introduzindo os atos que causam prejuízo ao erário e aqueles atentatórios aos princípios da Administração Pública. A LIA significa um verdadeiro código de conduta do agente público, o qual está sujeito às cominações da lei em caso de descumprimento, bem ainda desvela um instrumento de controle de acordo com o Constitucionalismo Contemporâneo.

Como caminho mais eficiente no combate à corrupção, assinalou-se o controle preventivo, exercido antes da consolidação do ato administrativo. Este formato, enquanto espaço de condição da corrupção, é uma questão urgente no Brasil. Para tanto, uma das formas para que ocorra o controle preventivo é investigar as origens, formas e linguagens da corrupção.

Por isso foram delimitadas as principais funções do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, importante órgão de controle externo, assim como foram feitos apontamentos críticos sobre a operacionalidade desse controle. Isso em razão do julgamento político das contas de governo pela Câmara de Vereadores, pois ainda que as contas sejam consideradas irregulares pelo Órgão de Contas, que neste caso emite apenas parecer, o parlamento pode derrubar a apreciação. Já nas contas de gestão, há julgamento pelo tribunal em caráter definitivo, em um processo muito semelhante ao judicial e com a competência de aplicar multas, determinar a fixação de débito e julgar as contas irregulares. Nesse ponto repreendeu-se o fato do valor da multa se muito baixo.

A ilustrar o controle externo realizado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e da Suprema Corte, foram demonstrados alguns casos concretos de improbidade administrativa como corrupção consolidada na jurisprudência do Poder Judiciário. Avançou com a realização de conceitos aproximativos de políticas públicas e salientou-se sobre a grande discricionariedade política, pois ao mesmo tempo em que as políticas estão vinculadas à lei, também propicia-se um campo de promoções e negociações em face da permanente disputa política. Também foi pontuado que o poder municipal está mais próximo da sociedade civil, podendo contribuir para elaboração e prestação mais eficiente de políticas públicas que atentam ao interesse público daquele espaço.

Com o intuito de se estudar as formas e incidências da Lei de Improbidade Administrativa em casos concretos e, simultaneamente, tecer diagnósticos e demarcações de forma exemplificativa de políticas públicas de evitação, foram analisadas decisões da Corte de Contas, por amostragem, resultantes de contas irregulares dos chefes do executivo municipal. A pesquisa abarcou três decisões do TCE-RS, decorrentes dos municípios de Cerro Grande, Barra Funda e Charqueadas, resultando no entendimento que os elementos que levaram aos atos ímprobos poderiam ter sido evitados com uma boa gestão e com controle de legalidade e de moralidade administrativa, assim como que os municípios apresentaram uma má gestão de forma geral e não em um ambiente de gestão em específico.

Com isso, respondendo à problemática proposta, constatou-se que a hipótese se confirmou no sentido de averiguar quais os tipos de improbidades administrativas

cometidas pelos prefeitos seriam detectadas nos casos concretos, com o que foi possível diagnosticar que os atos corruptivos ocorreram em setores variados, decorrentes de uma má gestão, prevalecendo em todos os fatos a improbidade por violação aos princípios da Administração Pública. Referente à extração de políticas públicas de prevenção decorrentes da pesquisa para os casos pontuais, conclui-se que a improbidade administrativa como corrupção é um problema não exclusivamente de gestão, mas também político, sendo necessária a implementação de políticas de Estado de alta capacitação do gestor municipal e demais agentes públicos, além de multas mais severas do Tribunal de Contas, contornos a serem seguidos em todos os municípios do nosso Estado, bem ainda política pública de interface entre o aprimoramento da colaboração entre o Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas, o Ministério Público Estadual e o próprio Poder Judiciário no âmbito do controle da improbidade administrativa.

Isso porque, como pilar de uma Democracia Republicana, tem-se o dever de prestar contas e de controle do poder. Demonstrou-se a grande relevância do papel perpetrado pela Corte de Contas no controle externo da Administração Pública, fixando débito e multas em caso de irregularidades nas contas dos prefeitos, todavia, pode-se ver que nos processos administrativos aqui analisados, a aplicação de multa foi de média pouco superior a R\$ 1.000,00 (mil reais), o que torna a sanção pecuniária inócua. É de se convir que valores ínfimos como a média aplicada implicam no afastamento do caráter repressivo e preventivo que se pretende com a sanção.

Expôs-se o Projeto de Lei nº 35/2012, o qual seguia nessa linha de aumentar o mínimo do valor da multa aplicada pelo TCE-RS para R\$ 3.000,00 (três mil reais) nos casos de infrações detectadas, não obstante, o PL fora arquivado. Defendeu-se como salutar a possibilidade de aplicação de multas mais severas pelo Tribunal de Contas, circunstância que estaria à luz da interpretação conforme a Constituição Federal. O atual patamar máximo de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) aplicado de forma indiscriminada, isto é, sem considerar o número de infrações detectadas nas contas de gestão dos prefeitos, proscreve as funções repressiva e preventiva da multa.

Por fim, sugeriu-se que o valor arrecadado com as multas aplicadas aos prefeitos sejam redirecionadas na promoção da alta capacitação dos próprios administradores públicos, servidores, bem ainda dos controles interno e externo.

Paralelamente, outras medidas foram recomendadas a todos os casos práticos aqui estudados: políticas de fomento a ética pública e transparência dos atos administrativos com divulgação contínua das auditorias internas, consulta e audiências públicas, agendas oficiais, para o fim de munir a sociedade civil a efetivar o controle social e auxiliando os demais controles interno e externo no combate à corrupção, criando uma cultura de participação e transparência na gestão pública.

Todos esses delineamentos propostos se coadunam no sentido que as políticas públicas devem incorporar um conjunto de ações e engajamentos para atingir sua finalidade.

Além do mais, considerando que a tipologia comum a todos os casos examinados fora a improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração, lembra-se que configura esta espécie o mais grave atentado contra a Administração Pública, pois os princípios são sua base orgânica.

Anota-se, por fim, que o presente trabalho propôs delineações iniciais e exemplificativas de políticas públicas preventivas, pois como já referido, as políticas públicas exigem engajamento de outras ações e, acima de tudo, pretende-se mobilizar a população civil a fazer buscas como as aqui realizadas de contas irregulares no site do Tribunal de Contas e, como cidadão, eleger melhores gestores, cobrar uma boa administração, o respeito aos princípios regentes da Administração Pública e a concretização pelo interesse público, tendo como principais fontes a Constituição Federal e a Lei de Improbidade Administrativa.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados: proposições sobre democracia brasileira e o presidencialismo de coalizão**. In: XIII Fórum nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE). Rio de Janeiro, n.5, 2001. Disponível em: <https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0005.pdf>. Acesso em: 13 maio. 2020.

ABREU, J. M.; CASTRO, L. A. Presidencialismo de coalizão no foco da reforma política brasileira. **JURIS – Revista da Faculdade de Direito**, Rio Grande, v. 22, p. 153-165, 2014.

ALVES, V. S.; PAIVA, D. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 4, n. 6, p. 50-63, 2017.

ANDRADE, Letícia Queiroz de. Ética pública: exercício de função e o princípio da impessoalidade. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 227-234.

ASSIS, Izadora Lincoln de. Representação feminina e financiamento de campanhas: histórico recente e novas perspectivas à luz da reforma eleitoral de 2015. **Revice - Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v.2, n.2, p. 14-38, ago./dez. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2011. p. 43-62.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Ética pública, Estado Democrático de Direito e os princípios consectários. In: **Reflexões sobre direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BARBOSA, Ycarim Melgaço; SIQUEIRA, Augusto de Paiva. A Administração Pública na Constituição Federal de 1988: o princípio da moralidade administrativa e o combate à corrupção empresarial. In: COELHO, Saulo de Oliveira Pinto [et al.] (Org.). **Direito e administração pública nos 30 anos da constituição: experiências e desafios no direito administrativo brasileiro**. 1.ed. – Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018. p. 27-45.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 213-244, jan./mar. 2014.

BLANCHET, Alberto Blanchet; AZOIA, Viviane Taís. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>. Acesso em 01 jul. 2020.

BRANDÃO, Antônio José. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul. set. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 23 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em: 23 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3164.htm). Acesso em: 23 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3502.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos cargos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Processo n. 000995-0200/15-1.** Rel. Conselheiro Cezar Miola. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Primeira Câmara). Contas de Gestão julgada em 15 de dezembro de 2017. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos\\_detalhes?p\\_processo=0009950200151](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=0009950200151). Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Processo n. 01455-0200/16-9.** Rel. Conselheiro Pedro Figueiredo. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Primeira Câmara). Contas de Gestão julgada em 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos\\_detalhes?p\\_processo=14550200169](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=14550200169). Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Processo n. 01775-0200/14-0.** Rel. Conselheira Ana Cristina Warpechowski. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Segunda Câmara). Contas de Gestão julgada em 21 de junho de 2016. Disponível em:



[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos\\_detalhes?p\\_processo=017750200140](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/processos_detalhes?p_processo=017750200140). Acesso em: 15 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo interno em recurso extraordinário** n. 601746. DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. NEPOTISMO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA VINCULANTE 13 [...] Agravante: [...] Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 26 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, 1997. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375/381>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRITTO, Cesar. Corrupção e Estado Democrático de Direito. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 47-56.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1997.

CAMMAROSANO, Márcio. **Princípio constitucional da moralidade administrativa**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/65/edicao-1/principio-constitucional-da-moralidade-administrativa>. Acesso em: 01 jul. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas públicas e controle de juridicidade**: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/>. Acesso em: 15 set. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na elaboração e execução de políticas públicas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2795>. Acesso em 19 out. 2020.

CUNHA, Ary Ferreira da. Causas e consequências da corrupção: uma breve introdução jurídico-económica. In: CUNHA, Ary Ferreira (Coord.). **IV Congresso de Direito Fiscal**. Porto: Quid Juris Sociedade, 2014.

DELGADO, José Augusto. **O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988**. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, v. 8, n. 5, p. 298-309, Maio. 1992. Disponível em: [http://dspace/xmlui/bitstream/item/18161/geicIC\\_FRM\\_0000\\_pdf.pdf?sequence=1](http://dspace/xmlui/bitstream/item/18161/geicIC_FRM_0000_pdf.pdf?sequence=1). Acesso: 21 mar. 2020.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte Editora UFMG, 2012. p. 158-170.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Malheiros, 1994.

FIGUEIREDO, Vanusa da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, Araraquara, 2013. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>. Acesso em: 06 dez. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. **Projeto Corrupção, democracia e interesse público**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. Research Report for a United Nations Office on Drugs and Crime, Brazil.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O Presidencialismo da Coalizão**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 195-217, jan./jun. 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun./ 2000, p. 211-259. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 07 mar. 2020.

FRIEDRICH, D.B.; JURUENA, C.G. A aplicação da lei de improbidade administrativa pelo tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul e seus efeitos no combate à corrupção. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.) **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. p. 67-79. Disponível em:

[http://unisc.br/editora/patologias\\_corruptivas\\_\\_\\_as\\_multiplas\\_faces\\_da\\_hydra.pdf](http://unisc.br/editora/patologias_corruptivas___as_multiplas_faces_da_hydra.pdf). Acesso em: 05 jun. 2019.

FOX, Jonathan A. Controle Social: O Que as Evidências Realmente Mostram? **Revista da CGU**, v.11. n. 20, 2019. Disponível em: [https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista\\_da\\_CGU/article/view/82/pdf\\_73](https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/82/pdf_73). Acesso em: 11 nov. 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de caso e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GABARDO, Emerson; FINGER, Ana Cláudia. Ética na Administração Pública e o Código de Ética do Superior Tribunal Militar. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 43, p. 119-133, jan./mar. 2011.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPARINI, Diogenes. Nepotismo político. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 71-98.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. n. 24, 2004. p. 219-233.

GUIMARÃES, Edgar. Elementos para configuração do ato de improbidade administrativa. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**. v. 4, n. 1. Curitiba: OABPR, 2019. p. 228-270.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: Crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2011. p. 83-98.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. Câmaras Municipais, Corrupção e Improbidade Administrativa. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 57-70.

NALINI, José Renato. Corrupção como sintoma da barbárie contemporânea. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 141-159.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.).

**Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 15-35.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed. Companhia das Letras: São Paulo, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. **Efeitos predatórios da corrupção no mercado e na sociedade civil:** alguns indicadores. *Revista Brasileira de Estudos Políticos.* Belo Horizonte: 2018.

\_\_\_\_\_. **Estado, Administração Pública e Sociedade:** novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, n. 55, p. 87-106, jan./mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade:** causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

\_\_\_\_\_. Os bens jurídicos tutelados na Lei de Improbidade Administrativa e o dever de correspondência dos agentes públicos em face das responsabilidades jurídicas consecutórias. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional,** Belo Horizonte, n. 53, p. 75-103, jul./set., 2013a.

LIMBERGER, Têmis; KOSSMANN, Edson Luís. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in)suficiente. **Revista de Direito Administrativo - RDA,** Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set./dez. 2016.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** *Novos Estudos, CEBRAP,* São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>. Acesso em: 13 maio. 2020.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Improbidade Administrativa: Causas, Efeitos, Sujeitos e Tipos na Atualidade.** *Justitia,* São Paulo, 68-69 (202/203), p. 229-237, jan./dez. 2011-2012.

\_\_\_\_\_. **Probidade administrativa.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Probidade administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. Sanções por ato de improbidade administrativa. In: NUNES JR, Vidal Serrano [et al.] (coord.). *Enciclopédia Jurídica da PUCSP, Tomo II: Direito Administrativo e Constitucional.* São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 2-38. Disponível em: [https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa\\_58edcb9e6b74d.pdf](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/pdfs/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa_58edcb9e6b74d.pdf). Acesso em 17. jul. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev., ampl. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Princípios da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coord.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p 15-35.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Participação Administrativa. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/459/424>. Acesso em: 20 maio 2020.

OLIVEIRA SOBRINHO, A. S; ARAUJO FILHO, C. F.; FIGUEIREDO, E. H. Ética na administração pública e as lógicas de moralidades na relação público-privado no estado-cidadão. **Revista DIREITO E JUSTIÇA**, Reflexões Sociojurídicas. Ano XVII. n. 28. p. 171-192. maio 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador** [livro eletrônico]. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

\_\_\_\_\_. O princípio da culpabilidade e a improbidade administrativa na Lei 8.429/92. In: Alexandre Albagli Oliveira; Cristiano Chaves de Farias; Luciano Taques Ghignone. (Org.). **Estudos sobre Improbidade Administrativa**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, v. VI, p. 159-170.

\_\_\_\_\_. **Teoria da Improbidade Administrativa**: Má gestão pública, corrupção e ineficiência. Prefácio: Eduardo García de Enterría. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 381-384.

PIRONTI, Rodrigo. **Controle interno**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1.

ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/146/edicao-1/controle-interno>. Acesso em: 01 jul. 2020.

RINCÓN, Jose Suay. **Sanciones administrativas**. Studio Albornotiana. Bolonha: Publicaciones del Real Colegio de España, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2. Câmara Cível). **Apelação Cível n. 70083387191**. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA PELOS ARTS. 10, CAPUT, E 11, CAPUT, DA LEI 8.429/92. MUNICÍPIO DE HERVEIRAS/RS. PREFEITO E SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO. TRANSFERÊNCIA IMOTIVADA DE PROFESSORES. CUNHO POLÍTICO. LESÃO AO ERÁRIO E AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCEDÊNCIA [...] Apelante: [...] Apelado: Município de Herveiras. Relator: Des. Lúcia de Fatima Cerveira, 19 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (4. Câmara Cível). **Apelação Cível n. 70071757504**. APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NÃO CONFIGURADO. CARONAS EM VEÍCULOS DA ADMINITRAÇÃO. MERA IRREGULARIDADE. DIÁRIAS. SOLICITAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE DIÁRIAS SEM COMPROVAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO NOS CURSOS. DESVIO DE FINALIDADE. COMPROVAÇÃO [...] Apelantes: [...] Apelado: Ministério Público. Relator: Eduardo Uhlein, 22 de março de 2017. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (3. Câmara Cível). **Agravo de Instrumento n. 70082864059**. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO DA COMPANHEIRA DO PREFEITO PARA CARGO EM COMISSÃO DE CHEFE DA DIVISÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATOS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. IMEDIATA EXONERAÇÃO [...]. Agravante: Ministério Público. Agravados: [...] Relator: Des. Matilde Chabar Maia, 28 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 20 ago. 2020.

REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo [et al.] (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 328-334.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. n. 196. p. 205-220. out./dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496591/000957123.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 maio. 2020.



VIEIRA, James Batista. **O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira.** In: Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º Concurso de monografias: trabalhos premiados. Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano IV, n. 6, dez./2011. Brasília: CGU, 2011.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 14. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa [livro eletrônico]: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.