

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**CHARLYSON DIEGO SOUSA CUTRIM**

**A QUEBRA DO CONTRATO SOCIAL**

princípios constitucionais e medidas institucionais para o combate à improbidade.

São Luís/MA

2017

**CHARLYSON DIEGO SOUSA CUTRIM**

**A QUEBRA DO CONTRATO SOCIAL**

princípios constitucionais e medidas institucionais para o combate à improbidade.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria da Costa  
Gonçalves

São Luís/MA

2017

**CHARLYSON DIEGO SOUSA CUTRIM**

**A QUEBRA DO CONTRATO SOCIAL**

princípios constitucionais e medidas institucionais para o combate à improbidade.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria da Costa  
Gonçalves

**Aprovada em** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cláudia Maria da Costa Gonçalves (Orientadora)  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Teresa Silva de Freitas  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Mônica Teresa Costa Sousa  
Doutora em Direito  
Universidade Federal do Maranhão

À minha mãe Célia, à minha irmã Bianca, ao meu irmão Júnior, às minhas avós Adélia e Faustina, aos meus avôs Albino e Balbino, aos meus tios Luciane, Rogério, Rouseane; enfim a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

Aos meus amigos, em especial à Julia, Tiago e Luan, pelas alegrias, tristezas e dores compartilhadas. Com vocês, as pausas entre um parágrafo e outro melhora tudo o que tenho produzido na vida.

## AGRADECIMENTOS

Ao Eterno, e ao que vier ser seu nome ou concepção divina nas diversas culturas e regiões, por ter me concedido, nesse espaço e época, as pessoas certas para serem minha família, amigos, colegas, parceiros e conhecidos. Agradeço por todas as oportunidades dadas na minha história até o momento, além de agradecer as que virão.

A *posteriori*, agradeço a minha mãe Célia Cutrim e por minha família materna, em especial a minha avó Adélia Cutrim, por minha acolhida nesse mundo desde o meu nascedouro, cuidando e dedicando tempo necessário para meu amadurecimento como menino. Essas duas mulheres foram e são essenciais para o âmago da minha maturação social e espiritual. Agradeço ao meu avô Albino Cutrim pelo suporte como provedor e sua importância como patriarca dessa família, minha admiração por este senhor é sem tamanho. Às minhas tias Auridélia Cutrim, Auréa Cutrim e Leyde Cutrim e aos tios Adeilson Cutrim e Adailton Cutrim por seus cuidados e ensinamentos que foram acompanhados durante meus primeiros anos de vida, em especial.

Não tenho expressões por completo para descrever o que vem adiante, ou seja, a minha família do “coração” que me acolheu como sua e me tornou membro nato, sem qualquer vinculação sanguínea. Gratidão é uma expressão que nunca irá me faltar aos membros dessa família. Agradeço à minha avó Faustina Ferreira e ao meu avô Balbino Ferreira pelo acolhimento e atenção expressados a mim durante os anos, não faltando o que era essencial para mim quando apareci em suas vidas, o amor. Igualmente, agradeço às minhas tias e aos meus tios Rouseane Ferreira, Luciane Ferreira, Roberto Ferreira e Rogério Ferreira por sua dedicação e cuidado comigo, pelo suporte emocional e financeiro quando mais precisava. Sou grato a todos e a todas!

Agradeço ao meu irmão Júnior e a minha irmã Bianca por serem únicos e amorosos para comigo. Por ficarem animados com minhas conquistas e desafios. Sou grato a vocês.

Agradeço aos meus amigos, que hoje andam espalhados pelo vasto globo. Agradeço àqueles que foram e são um dos meus suportes sociais, emocionais e espirituais mais poderosos que possuo, os presentes de amor que recebi da vida de grátis, sem nenhum compromisso ou trocas. Agradeço aos meus melhores amigos Julia Ferreira, Tiago Duarte e Luan Ferreira pela compreensão, amor e tempo dedicados a mim e por me amarem do jeito que sou, ou seja, com todas as minhas nuances específicas e únicas. Agradeço aos amigos e amigas como Suelen Costa, Teresa Brandão Marques, Joana Paixão, Sarah Monteiro, Beatriz Milhomem, Nayara Lobo e a tantos outros não menos importantes e que sempre estarão no

meu coração por onde for. Agradeço aos meus amigos por dedicarem sempre um tempo a mim e aos meus falatórios, sou grato, pois cada um concedeu a mim um aroma diferente para minha essência de alma – ganhei muito com vocês. Sou grato.

Agradeço por compor o quadro de discente, e agora egresso, do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, por ter vivenciado e conhecido tantas coisas e pessoas vislumbrantes.

Desta feita, agradeço por ter sido bolsista-pesquisador do Programa de Educação Tutorial do Curso de Direito (PET-Direito), sob a tutoria do Prof. Dr. Hélder Passos, agradeço ao programa pela bolsa conferida e pelos estudos aprofundados com o decurso da minha graduação. Agradeço sobretudo ao Tutor Hélder Passos por sua expertise e sua proximidade com os seus pupilos, tenho uma admiração profunda por sua senhoria. Aos meus queridos petianos do PET-Direito, ao Pedro Viana, Aline D’Paula, Patrícia Lindoso, Carol Heluy, Lorena, Bruna Motta, Henriqueta Rabelo e aos demais, pelo conhecimento empreendido nas nossas reuniões e fora delas. Pela amizade que cada um me concedeu, pelo conhecimento de vida e pelo profissionalismo que vi em cada um.

Igualmente, agradeço ao Núcleo de Estudos de Direitos Humanos e Biodiversidade (NEDH-Bio), coordenado por minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Gonçalves, por ter participado como membro-pesquisador, tendo acesso a amplo conhecimento através do acompanhamento de professores-membros do Núcleo. Assim, agradeço às Professoras e Professores: Dr<sup>a</sup>. Ana Teresa Freitas, Dr<sup>a</sup>. Maria da Glória Aquino, Dr. Yuri, Dr. Thiago Allison e aos demais componentes.

Sou grato, mais uma vez, por ser discente do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, pois conheci pessoas inesquecíveis, dentre elas, minha colega, parceira de turma e de vida profissional Tallyta Leite; por ter conhecido Jarina Portugal, companheira e “psicóloga” de todas as horas; ao amigo Marcel Monroe pelas sugestões, revisões e pelo companheirismo durante a redação desse trabalho monográfico. Agradeço a Ingrid Muniz, uma pessoa atenciosa, complacente e de bom papo, as quais foram meu alento à época do estágio obrigatório. Outrossim, agradeço ao servidor Diego Oliveira e à servidora Ornilda por sua atenção, comprometimento e celeridade no trato dos assuntos públicos.

E mais, agradeço por ter conhecido os melhores e mais sensíveis professores e professoras do direito. Agradeço de início à Valéria Montenegro por me encantar e me incentivar à arte, à poesia e a música. Agradeço por ter o prazer de ser aluno das professoras Maria Tereza, Eliana Rodrigues, Cláudia Gonçalves, Mônica Sousa, Maria da Glória Aquino,

Conceição Mendes e ao professor Campos, sempre diligente, cuidadoso e assente para minhas dúvidas e requerimentos.

Além disso, sou grato àquela que com muita atenção, cuidado e expertise me orientou ao caminho que deveria traçar nas minhas pesquisas e, em especial, nesse trabalho monográfico, me mostrando a direção e sempre que possível afastando a escuridão do caminho que percorria. Agradeço sobremaneira sua orientação e seus ensinamentos dentro e extraclasse, esse trabalho é dedicado a sua senhoria também Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Cláudia Maria da Costa Gonçalves. Sou admirador irremediável da sua pessoa, pois seu rigor, probidade, beleza e intelecto reluzem de longe.

De mais a mais, agradeço pelos membros da minha banca examinadora, por ser formatada por juristas reconhecidos pelo que escrevem e pelo seu comprometimento com a justiça e com a democracia.

Por fim, quero dizer que sou grato. É o sentimento que sinto: Gratidão. Fixo essa expressão para nunca ser esquecida no meu coração que, não poucas vezes, esquecemos-nos do seu valor. E, sou grato ao Amor, pois com ele acredito que tudo se supera. E por acreditar, partilho o amor ao mundo cada vez mais sem tempo, compreensão e amor.

*“Our only war is love”. (Us For Them) – Gungor.*

*“Virei rabiscos  
E prefiro assim  
Prefiro ser inacabada  
E ir sendo melhorada  
Do que ser coisa finalizada  
Que não cresce pra nada”.*  
(Joana Paixão)



## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo o estudo da improbidade na configuração do Estado Democrático de Direito, tendo como suporte a análise de dados internacionais de percepção de transparência pública e de desenvolvimento humano. Objetiva analisar criticamente os princípios e as normas constitucionais de combate à improbidade durante o constitucionalismo brasileiro, dando maior realce a Constituição Federal de 1988, bem como à compreensão de medidas institucionais de combate à corrupção, com ênfase nas 10 Medidas contra a corrupção do Ministério Público Federal. O aporte metodológico utilizado pela pesquisa é oriunda de análise documental e bibliográfica, com enfoque na abordagem de pesquisa indireta, qualitativa empírico-teórica, de teoria baseada na realidade. A pesquisa acabou por confirmar a hipótese de que quanto maior corrupção em um país, menor é o seu desenvolvimento humano.

Palavras-chave: Improbidade. Transparência Pública. 10 Medidas contra a Corrupção. Constituição Federal de 1988.

## RÉSUMÉ

Ce travail a pour objectif l'étude mauvaise conduite dans la loi de configuration de l'Etat démocratique, soutenue par la perception de l'analyse des données internationales de transparence publique et le développement humain. Vise à analyser de façon critique les principes et les dispositions constitutionnelles pour lutter contre la mauvaise conduite au cours de la constitutionnalisme brésilienne, ce qui donne une plus grande importance à la Constitution de 1988, ainsi que la compréhension des mesures institutionnelles pour lutter contre la corruption, en mettant l'accent sur les 10 mesures contre les procureurs de la corruption fédéral. L'approche méthodologique utilisée pour la recherche provient du documentaire et l'analyse bibliographique, en mettant l'accent sur l'approche de la recherche indirecte, la théorie qualitative empirique et théorique basée sur la réalité. La recherche se pour confirmer l'hypothèse que la plus grande corruption dans un pays, plus au développement humain.

Mots-clés: Mauvaise conduite. La transparence publique. 10 mesures contre la corruption. 1988 Constitution fédérale.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1- Índice de Transparência dos dez países mais transparentes e o Brasil no período de 2012-2016 .....	30
Tabela 2- Índice de Desenvolvimento Humano dos dez países mais transparentes e o Brasil no período de 2012-2016 .....	32
Tabela 3- Índice de Transparência dos dez países menos transparentes no período de 2016-2012 .....	33
Tabela 4- Índice de Desenvolvimento Humano dos dez países menos transparentes no período de 2016-2012 .....	34
Gráfico 1- Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência da Suécia 2012-2016.....	36
Gráfico 2- Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência da Síria 2012-2016.....	37
Gráfico 3- Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência do Brasil 2012-2016.....	38

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>CONTRATO SOCIAL E PROIBIDADE NA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	17
<b>3</b>	<b>DADOS INTERNACIONAIS SOBRE ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E DE TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL</b> .....	28
<b>4</b>	<b>PROIBIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS</b> .....	40
<b>4.1</b>	<b>Constituição Política do Império do Brasil de 1824</b> .....	40
<b>4.2</b>	<b>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891</b> .....	42
<b>4.3</b>	<b>Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934</b> .....	43
<b>4.4</b>	<b>Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937</b> .....	45
<b>4.5</b>	<b>Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946</b> .....	47
<b>4.6</b>	<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1967</b> .....	48
<b>4.7</b>	<b>Emenda Constitucional n. 01/1969</b> .....	50
<b>4.8</b>	<b>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</b> .....	51
<b>5</b>	<b>CORRUPÇÃO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TEORIA DO DESASTRE</b> .....	60
<b>6</b>	<b>MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO</b> .....	70
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	76
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	79

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o signo corrupção tem se tornado mais evidente e frequente nos meios comunicadores. Casos de corrupção no alto escalão do Executivo Federal Brasileiro sendo investigados e, por conseguinte julgados, como os casos da Ação Penal 470 e a Operação Lava Jato – desmoralizam a imagem de instituições basilares do Estado Democrático de Direito, do próprio Executivo, bem como do Congresso Nacional.

A necessidade do combate à corrupção em um Estado é imanente ao seu próprio funcionamento, haja vista que a conduta corruptiva, por si só, geram defeitos que acarretam desastres socioeconômicos relevantes, ou seja, de uma economia cambaleante, de uma educação, saúde e segurança deficitária abaixo do mínimo existencial, além de seus efeitos reflexos e imanentes de cada área social afetada. Com vistas a esse dilema, os Estados fazem uso de mecanismos para o ajustamento e controle dessa prática, criando métodos, formulações ou até institutos para a melhor administração dos efeitos e correção de tais eventualidades.

Em decorrência desses fatores e motivada pela necessidade do conhecimento dos efeitos que a corrupção teria sobre a sociedade, as Ciências Sociais, vem desde a década de 1970, desenvolvendo estudos cada vez mais específicos sobre a corrupção, com intuito de consolidar suas causas e efeitos com base na racionalidade societária, na economia e no gerenciamento dos recursos públicos.

Existe certo alinhamento científico e social quanto aos efeitos negativos da corrupção, pois além de desestabilizar a sociedade em seus princípios e regras – desestabiliza a própria economia nacional, dando chance ao risco da atividade econômica e elevando os custos da produção. O que remonta numa cadeia gradativa de diminuição de investimentos, e por consequência, diminuição da economia nacional. O que de fato afeta, sem dúvidas, as vidas de todos em sociedade.

*A priori*, o litígio, corrupção e Estado, ainda se acha na análise de suas causalidades, o que deve ser uma meta das políticas governamentais que objetivem o combate a essa prática nas sociedades.

Vale lembrar que o Brasil ainda possui um grau elevado de corrupção, mesmo com esforços para o seu combate. O World Bank anualmente publica relatórios de como é vista a governança dos países do mundo no cenário internacional e na economia. Em 2016, o Brasil não demonstrou um saldo positivo, uma consequência lógica dos casos de escândalos de desvios de divisas da Petrobras divulgados no ano de 2015 e a na consolidação da Operação Lava Jato (WORLD BANK, 2017).

Por sua vez a organização não governamental Transparency International (2016) seguiu a mesma linha do World Bank, verificando que o Brasil caiu em sete posições no índice de transparência pública realizado pela Organização. No cenário mundial a transparência pública não apresenta níveis positivos de probidade e prestação de contas por parte dos administradores públicos, segundo a Transparency International. Dessa forma, é com esse dilema que o Brasil, bem como os Estados nacionais estão tendo de enfrentar, ou seja, o risco de uma corrupção sistêmica e estrutural.

De mais a mais, a corrupção como vetor e coator de perseguição do aparato estatal existe desde os primórdios. Ressalte-se que a corrupção é um tema de regência e de envergadura ampla que incide, sobretudo, perante a comunidade internacional devido as suas consequências lógicas na interação e fomentação das relações internacionais. Destarte, a partir do século XX, com o crescimento global e uma visível desigualdade impulsionada pelo crescimento industrial com vista do “poder pelo poder”, as Nações perceberam a expansão das consequências da corrupção no aparato do Estado e na economia mundial. Com efeito, tal postura levou a comunidade internacional regulamentar e editar Tratados internacionais em combate à corrupção.

Dentro do plano interno do Estado, o plano mais implicado pela devassa corruptiva, busca-se um ideal para sua definição, prevenção e punição de atos consignados como corruptos. Um papel de desafios proeminentes. Não são poucos os meios que se buscam para controlar e evitar a devassa do agente vulnerador do Estado. Cada Estado-nação busca reverter os efeitos difusos no antro de suas administrações, exemplo desse panorama são Hong Kong, Filipinas, Geórgia, Singapura e Botsuana ícones de combate à corrupção em seus territórios (ANECHIARICO, 2010).

A par disso, o presente estudo tem como base hipotética a relação em que quanto mais arraigado o Estado estiver de corrupção - menor será seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - o que, dessa maneira, minoram ou negam o núcleo essencial dos direitos e garantias fundamentais. Outrossim, percebe-se como decorrência lógica de que as políticas públicas são afetadas de maneira substancial, com o deslocamento de recursos públicos para a propriedade privada de poucos de forma ilícita.

Todas essas ações em conjunto, se não enfrentadas, levam a uma fragilidade ou até mesmo ruptura do Pacto Político, fomentando sua desnecessidade como instrumento acautelador de interesses individuais e coletivos.

O objetivo central desse trabalho é desenvolver uma abordagem crítica dos princípios e das normas constitucionais da Constituição Federal de 1988, bem como das medidas

institucionais de combate à corrupção, comparando-as com a percepção de transparência pública internacional e com índice de desenvolvimento humano.

Os objetivos específicos são: estudar o Estado Democrático de Direito e o Contrato Social sobre o prisma da probidade; analisar os princípios e normas de combate à corrupção nas Constituições brasileiras, dando ênfase na Carta Política de 1988; coletar dados de percepção internacional de combate à corrupção nos dez países de maiores índices de transparência e nos dez piores, inclusive o Brasil, comparando com o Índice de Desenvolvimento Humano dos países investigados; compreender, a partir da Teoria do Desastre, a corrupção brasileira; e discutir as medidas institucionais de combate à corrupção propostas por organismos oficiais, bem como as 10 medidas de combate à corrupção proposta pelo Ministério Público Federal.

A realização do projeto resulta de uma ampliação e de um aprofundamento das pesquisas anteriores realizados nos grupos de pesquisa feitos na graduação. O estudo sobre a corrupção não é novo, mas seu interesse perante a comunidade acadêmica é escasso, poucos são os teóricos a tratarem detidamente sobre a origem, causalidades e mecanismos da corrupção como vetor de mazelas para o Estado.

O trabalho estuda, analisa e viabiliza o entendimento sobre a corrupção no Estado, sabendo que há muito a ser enfrentado e superado quando se trata do estudo, prevenção e controle da corrupção. Por tudo, vale registrar que um dos obstáculos para a concretização do ideário do Estado probo e comprometido com a transparência, se se refere a uma atração irresistível entre dois personagens diversos, mas conexos: A patrimonialismo e a corrupção. Ademais, nota-se, dentro do bojo da sociedade, certa conivência social, como se a sociedade se cegasse a corrupção.

Registre-se a necessidade de confrontar os desvios de finalidade da Administração Pública e do Legislador, do contrário serão descaracterizadas as premissas constitutivas do Estado de Direito.

Na realidade, a sociedade transparece não conhecer a importância social negativa da corrupção, especialmente no que a doutrina chama de *pretty corruption*<sup>1</sup>. Há um paralelismo entre a corrupção pública e os vícios de órbita privada. Também há entre o escândalo *versus* corrupção, pois a corrupção se torna escândalo quando ganha notoriedade e interesse social.

---

<sup>1</sup> Que seguindo o posicionamento doutrinário majoritário: “São atitudes antiéticas, ou até mesmo ilegais, que costumam ser culturalmente aceitas e ter a gravidade ignorada ou minimizada. Práticas como falsificar carteirinha de estudante; roubar TV a cabo; comprar produtos piratas; furar fila; tentar subornar o guarda de trânsito para evitar multas; entre outras” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, não paginado).

Destarte, a vida pública reflete a vida da sociedade, o *modus operandi* societário. Fazendo com que a imagem das instituições se revele em sua verdadeira face. Antes a corrupção era considerada um desvio de certas condutas, hoje é uma doença perversa e sistêmica.

Vale mencionar que a pesquisa em tela tem por característica uma abordagem de pesquisa qualitativa empírico-teórica, estudo de teoria baseada na realidade (CRESWELL, 2007). Quanto à espécie, trata-se de pesquisa explicativa, que se constitui como preocupação central a determinação de fatores que determinam ou tendem a influenciar a ocorrência de algum fenômeno, no caso em tela, a corrupção (GIL, 2002). Com vistas a essa abordagem, o presente trabalho monográfico utiliza-se de uma pesquisa indireta, por meio de análise bibliográfica e documental em livros, revistas, artigos científicos, teses, dissertações e em sítios da rede mundial de computadores.

O termo “corrupção” que para os gregos era designado como *diaphthora*, significando destruição ou ruína, também usado pelos gregos para identificar algo danoso aos valores e à ordem. Já para os romanos, o citado termo tem origem em *cum rumpo*, e do vernáculo latino *corruptioni*, significando ruptura ou destruição de fundamentos (MARTINS, 2008).

O termo “corrupção” sempre será empregado no presente estudo como sinônimo de corrupção pública, privada, improbidade administrativa e outros termos de igual sentido.

De mais a mais, o conceito de improbidade administrativa, também, necessita ser carreado, haja vista sua especificidade à Administração Pública. Improbidade administrativa é qualquer ato ilegal ou em desacordo com os princípios regentes da Administração Pública, cometido por agente público, no exercício da função, cargo ou emprego, ou decorrente do exercício. Ou seja, qualquer ato promovido ou não promovido por agente público em confrontação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade padece de vício e de improbidade.

Nesse esteio, o trabalho monográfico encontra-se dimensionado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo irá tratar de forma básica a formação do Estado na concepção dos autores clássicos do Contrato social, perpassando pela compreensão do Estado nas diferentes épocas para chegar à atual configuração do Estado. Passado tais conceitos, se passará para o entendimento da probidade no Estado e o dever de prestação de contas dos administradores da coisa pública.

Já o segundo estudo capitular irá analisar dados internacionais de percepção de transparência pública em comparação com o índice de desenvolvimento humano dos dez



países mais e menos probos do globo, incluindo o Brasil. Com o objetivo de situar os países em posições que visem demonstrar a hipótese inicial do presente estudo, especialmente no que tange a situação brasileira.

Por outro lado, o terceiro capítulo é uma revisão de bibliografia, onde se estudam e analisam as Constituições brasileiras em nível de combate à corrupção e à improbidade normativamente e principiologicamente, contudo, dando maior realce a Carta Política de 1988.

O quarto estudo capitular se baseia na teoria do desastre, concebida da teoria dos sistemas de Niklas Luhman (2007), donde busca referendar a corrupção como um desastre que engessa a moralidade da sociedade e em consequência causa ruptura no tecido dos direitos e garantias sociopolítico-econômicos.

Por fim, o quinto capítulo conclui por analisar as medidas de enfrentamento à corrupção, notadamente, as “10 Medidas contra a Corrupção” do Ministério Público Federal, assim como medidas concebidas por organizações internacionais de renome, como a Transparency International. No caso do estudo e análise das “10 Medidas contra a Corrupção”, merece realce que as medidas não serão analisadas pelo prospecto do devido processo legal, todavia, serão analisadas sob o aspecto institucional e comportamental do Ministério Público Federal frente à corrupção.

## 2 CONTRATO SOCIAL E PROIBIDADE NA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De antemão, para compreender o papel do Estado na sua inteireza é necessário uma releitura atenta sobre as origens, funções e fundamentos de sua própria existência – travar esse diálogo exige um esforço necessário para podermos avançar. É nessa esteira que Castro e Dias (1976, p. 75) prelecionam que “Para compreender uma instituição, é necessário saber do que ela é feita. Sendo um todo complexo, formado de partes, é necessário conhecer essas partes, explicar cada uma delas separadamente e o modo pela qual se compõem para formar um conjunto”.

Dito de outro modo, é entender o motivo da existência estatal, sabendo que tal relação baseia-se na concepção de que o homem é fundamento e limite do Estado. Além de entender como esse Estado busca seu primeiro objetivo, ou seja, a saída do estado de guerra para o estado de paz, que segundo Locke (1963, p. 13, sic) seria “[...] um estado de inimizade e de destruição; e, portanto, um estado que declara desígnio inalterável e calmo com relação à vida de outrem, por meio de palavra ou ação, não apaixonado ou precipitado e o coloca em estado de guerra contra aquêle a quem declarou semelhante intenção [...]”, uma visão que poderia ser dissipada com a instituição do contrato social e com o nascimento do Estado.

É por isso que Rousseau (1973b, p. 37-38) aduz que:

Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as já existentes, não têm eles outro meio de conversar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças, que possam sobrepujar a resistência, impelindo-as para um só móvel, levando-as a operar em concerto.

É nessa concepção que, através de uma virada epistemológica, o homem veio ter cooperação e proteção, instrumentalizando o Estado como ferramenta útil de conciliar interesses e separar a medida justa, com o mínimo de perda, para as partes envolvidas.

Vale lembrar que, para Hobbes (2008), o poder estatal deveria ser uma instituição fundamental para estabilizar as relações humanas. Dada a especificidade da condição natural da humanidade que os impulsiona à busca do provimento de seus desejos de qualquer modo, a qualquer preço, de forma violenta, egoísta, isto é, movida por paixões. Nesse prisma, o Estado é visto como o ordenador da paz e da defesa em comum, utilizando, sempre que possível a força e com os recursos necessários para o estabelecimento da paz e do convívio em comunidade.

Por outro lado, Locke (1963, p. 77, sic) buscou entender o contrato social através da proteção da propriedade privada. Indagando, ainda, o que se segue:

Se o homem no estado de natureza é tão livre, conforme dissemos, se é senhor absoluto da sua própria pessoa e posses, igual ao maior e a ninguém sujeito, por que abrirá êle mão dessa liberdade, por que abandonará seu império e sujeitar-se-á ao domínio e contrôle de qualquer outro poder?

Para Locke, o único sentido da formação do Estado é a proteção do direito de propriedade, pois o homem no estado de natureza vivia em paz, então não haveria outro motivo, senão o propugnado para o Estado, ou seja, a defesa da propriedade privada. Nesse sentido, é dever estatal manter a ordem social para que nenhum indivíduo perpassse e subjuguie o direito de propriedade de outrem.

Sucedê que a essência do Contrato Social, proposto por Rousseau (1973b), é desenvolvida numa concepção de comunidade pacífica – introduzido a percepção de “nós” – que transmutar-se-á em uma sociedade civil colaborativa, do qual se entrelaçaria, primeiramente, no desenvolvimento individual para após concorrer em colaboração. Dessa forma, a igualdade natural, anteriormente experimentada, desembocou em uma moral – forçando a todos serem iguais, pelo menos formalmente, por convenção.

Aliás, Rousseau (1973a) preconiza que o homem era livre no estado de natureza – sua qualidade essencial era a liberdade – o único medo do homem, nesse estado, era a dor e a fome. É por isso que a violação do Contrato Social acarretaria no desmembramento dos ideais consignados para a formação estatal. Dito de outro modo, a violação do Contrato Social rompe com a liberdade outrora vivenciada para ser um instrumento espúrio do poder estatal que não leva em consideração os fundadores do instrumento fundador. Revelando, de forma clara e manifesta, a ruptura institucional do Contrato.

Com efeito, o Contrato Político e Abstrato, como pensado inicialmente, foi fundamentado em critérios de inclusão e exclusão. Assimila-se no ideal contratualista a inclusão apenas de homens e suas organizações. Veja-se que a natureza e os animais são excluídos (fora, ou antes, do Contrato), inclusive, a única natureza incluída e permitida é a humana, mas só para ser domesticada pelas regras de convivência civil. Ademais, toda natureza ou é recurso ou ameaça dentro da formação do Contrato.

Outro plano assimilado dentro desse contexto é a cidadania fundada no território, pois só os cidadãos integram o Contrato Social. Isto é, os estrangeiros, mulheres, escravos e assim por diante são excluídos por não se encaixarem ao antigo conceito de cidadão. É através da concepção de Santos (1998, p. 5) que o Contrato Social é extraído:

Como qualquer outro contrato, o contrato social assente em critérios de inclusão que, portanto, são também de exclusão. São três os critérios principais. O primeiro é o que o contrato social inclui apenas os indivíduos e suas associações. A natureza é excluída do contrato, e é significativo a este respeito que o que está antes ou fora dele se designe por estado de natureza. A única natureza que conta é a humana, e

mesmo esta conta apenas para ser domesticada pelas leis do Estado e pelas regras de convivência da sociedade civil. Toda natureza ou é ameaça ou é recurso. O segundo critério é o da cidadania territorialmente fundada. Só os cidadãos integram o contrato social. Todos os outros – sejam eles mulheres, estrangeiros, imigrantes, minorias (e, às vezes, majorias) étnicas – são dele excluídos. Vivem no estado de natureza mesmo quando vivem na casa dos cidadãos. Por último, o terceiro critério é o do comércio público dos interesses. Só os interesses exprimíveis na sociedade civil são objeto de contrato. Estão, portanto, fora dele a vida privada, os interesses pessoais de que é feita a intimidade e o espaço doméstico.

É mister reconhecer que o Estado mudou nas épocas. Sendo necessário analisar os conceitos formulados com o tempo.

Registre-se que a conceitualização do Estado comporta diversos aspectos, valores e efeitos segundo cada ideal utilizado por seu autor. Diante de uma teorética política, o Estado é uma instituição social mantida para compor conflitos e para assegurar direitos.

Aduz del Vecchio (*apud* DALLARI, 1998, p. 117), que o Estado é “a unidade de um sistema jurídico que tem em si mesmo o próprio centro autônomo e que é possuidor da suprema qualidade de pessoa”. Sociologicamente, Estado pode ser definido como “corporação territorial dotada de um poder de mando originário”, posição defendida por Jellinek (*apud* COSTA, 2008, p. 143). Enquanto que sob a ótica regimentar, Malberg (*apud* COSTA, 2008, p. 143) preleciona que o Estado “é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção”. Juridicamente, o Estado “é pessoa jurídica territorial soberana” conforme di Ruffia (*apud* COSTA, 2008, p. 143). Por seu turno, Kelsen (1992, p. 183) nega o caráter social do Estado, analisando o Estado sob o prisma de realidade jurídica, considerando-o “uma pessoa jurídica, ou seja, como uma corporação”.

Relativo ao assunto, Groppali (1962, p. 264-265, grifo nosso) assim se propõe:

**O Estado**, inegavelmente, significa o domínio dos mais fortes e organiza os serviços públicos, mas seria revelar um conceito unilateral da realidade, o de não se admitir que é no interesse da coletividade também que esse domínio é exercido e que o Estado, além dos serviços públicos, **deve visar outros fins mais altos, de natureza ética e social, que perduram no tempo, se não quer transformar-se, degradando-se, em um mero órgão técnico de administração.**

É utópico pensar em sociedades modernas e pós-modernas sem a presença do Estado. Thoreau, mesmo sendo mal interpretado muitas vezes, deixa consignado em seu pensamento final a sua obediência ao Estado que respeita os direitos e garantias individuais, deixando claro um limite estatal – “Ele (o Estado) não pode ter sobre minha pessoa e meu patrimônio senão o direito que lhe concedo” (THOREAU, 2012, p. 16).

Dessa forma Thoreau já vislumbra a essencialidade que o poder estatal entenda de quem possui o poder constituinte para a alteração das suas vontades e por vezes da mudança do Contrato político.

O Estado, no prisma contratualista, é o guardião da ordem social, política e econômica, devendo se valer de seu poder para integrar a sociedade dentro dos padrões essenciais para o convívio humano adequado.

Ora bem. A ideia de Estado nos remete ao conceito latino, pois o vernáculo “Estado” provém da palavra *status* que significa estar firme; designado para nomear uma condição geral de estado, como por exemplo, *status libertatis*.

O Estado de Direito é desenvolvido como uma forma contrária ao sistema absolutista, onde se definem os limites do poder estatal e a seguridade de direitos e garantias. O poder do Estado é dirigido por um poder soberano que não reconhece outro poder, e isso o torna uma fonte criadora de suas próprias normas e fundamentações societárias. Norberto Bobbio (2000, p. 17) em uma célebre declaração aduz sobre o funcionamento do Estado:

O Estado, entendido como a forma suprema de organização de uma comunidade humana, traz consigo, já a partir das suas próprias origens, a tendência para colocar-se como poder absoluto, isto é, como poder que não reconhece limites, uma vez que não reconhece acima de si mesmo nenhum outro poder superior. Este poder do Estado foi chamado de soberania, e a definição tradicional de soberania, que se adequa perfeitamente à supremacia do Estado sobre todos os outros ordenamentos da vida social, é a seguinte: potestas superiorem non recognoscens. Portanto, o Estado absoluto coloca-se como a encarnação mais perfeita da soberania entendida como poder que não reconhece ninguém superior.

É facilmente visto que o poder soberano do Estado está ligado ao seu poder autônomo sobre todos os aspectos, ele é soberano por excelência, não admitindo outro poder interferindo em seus assuntos. O dever do Estado é refletir, através de seu poder constituído<sup>2</sup>, de maneira real e material, a tutela de bens consignados como preciosos aos homens, bens inalienáveis aos seus respectivos donos.

É nessa perspectiva, por questão histórica, que devemos ter em mente que o período marcado pelo absolutismo ou Antigo Regime deixou claro os excessos e abusos cometidos em sua caracterização estatal na efígie da monarquia, donde extraia da pessoa do monarca todo o poder estatal. Não existindo autoridade que revisasse seus atos ou quem impedisse o seu mando em caso de abuso de direito ou garantias; ou seja, a Coroa incorporava uma arrogância autoritária em que não se respeitava os direitos fundamentais. O único limite dos poderes do monarca era seu imaginário em seu elemento mais subjetivo e íntimo.

Ao revés, percebe-se que o poder absoluto do Estado Moderno é totalmente diferente, exigindo demarcações e limitações ao poder estatal; uma virada de concepção

---

<sup>2</sup> A Constituição da República do Brasil de 1988 diferencia o poder constituído do poder constituinte, entre a titularidade e o exercício do poder, ao declarar que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988), uma mensagem inspirada na concepção de Jean Jacques Rousseau (1973b).

estatal percorrida pela Revolução Francesa, consubstanciada pelos ideais revolucionários “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”. Assim, são lançados os primeiros princípios e regras que guiarão o Estado na tomada decisões políticas e frente ao tratamento dos direitos e garantias humanas, visando a liberdade e a emancipação social, a igualdade formal e a fraternidade das nações. Certifica-se que com tais princípios se obtenha o óbito do Antigo Regime. Bem como se reconheça, através deles, que os indivíduos passam a ter não somente deveres com o Estado, mas direitos frente ao ente estatal que agora possui o dever de prestação de contas com os direitos individuais e coletivos – formando agora um novo cidadão.

Resta lembrar que ao contrário do que se pensa sobre o Direito, visto como transmutador de tudo em um Estado; esse papel, em verdade, é da política. Papel de formar e construir, inclusive o Direito e o Estado. Arendt (2000) procurou revelar essa experiência greco-romana, cujo núcleo essencial, pra ela, estaria encontrado na linguagem política do ocidente, mesmo que de modo precário, usando da dialética entre poder e política como forma de informação ao processo societário, que através desse embate se chegaria à formação e vontade da *pólis*. Traçando um novo mundo por meio da ação interativa entre os membros da sociedade com o corpo político.

Tendo isso em mente podemos perceber as idas e vindas da dinâmica do Estado para desembocar no papel político a ser percorrido nos debates públicos. É necessária a compreensão dos papéis no Estado e de sua agenda política para que possamos discutir as nuances contratualistas.

Em se tratando da experiência brasileira sobre origem do Estado, seu fundamento e função são necessários considerar, pelo menos inicialmente, sua natural peculiaridade frente às nações eminentemente destituídas de alguma influência do poder soberano de outro país, exceto algumas nações, que não por muito tempo, expurgaram o poder que os dominavam, como ocorreu na América do Norte com a Revolução Americana de 1776.

Não podemos estar à margem da história, pois o Brasil foi suplantado em um domínio que durou séculos, chefiado pela metrópole lusitana. De mais a mais, no Brasil, mesmo após a mudança da monarquia para a república não se observou qualquer ruptura institucional real. Tornando-se um arranjo político conveniente das elites brasileiras, em uma sistemática manobra de decisão de cima pra baixo, forçando os interesses individuais da elite a se sobrepor ao interesse estatal e do povo. Nas palavras de Holanda (1995, p. 160, grifo nosso) verifica-se que:

É curioso notar-se que os **movimentos aparentemente reformadores**, no Brasil, **partiram quase sempre de cima para baixo**: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. **Nossa independência**, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de **nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade**. [...] A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas.

Em função disso, a delimitação de projetos para a gestão pública brasileira, desde o Império, foi baseada nos critérios do privilégio e da condição favorável da situação disposta à elite brasileira, em um sistema de compadrio e personalismo (HOLANDA, 1995, p. 61).

Fundamenta-se, dessa forma, o Estado brasileiro em um material de origem galgada nas chicanas e nas propinas. Resultando em um maquinário privilegiador dos mais fortes e influentes. Faltando ao brasileiro inicial um espírito mais racional do que apaixonado. Além de incorporar essas vicissitudes; resta claro a exclusão dos populares nas decisões políticas, que sempre olharam com surpresa as mudanças paradigmáticas do Estado brasileiro.

Não é de se estranhar que no caso do Estado brasileiro formatado, no seu nascedouro, por uma simbiose cultural<sup>3</sup>, reste por interferir no *modus operandi* da regência dos negócios públicos. Não que essa simbiose tenha conteúdo negativo, entretanto, inicialmente, mostrou-se uma relação instável por ocasião de diferenças culturais entre um povo e outro, para que após o Brasil se tornasse o que Ribeiro (2013) chamaria de um “povo-nação”.

Pois bem.

Transmutando a todo esse bojo explicativo sobre o que vem a ser o Estado, sua personificação e mudança durante as épocas, é necessário interligar os desafios teóricos e os metodológicos a serem usados para a ideia de corrupção. E que aqui deve-se ter em mente, também, a ideia de probidade no Estado Democrático de Direito.

A temática sobre a probidade dentro do aparelhamento do Estado, e até mesmo dentro do contexto social, é tão urgente que Voltaire (1993) é categórico ao dizer que a corrupção é tema que não deve ser escapado dos filósofos. Para o autor, a filosofia necessitaria se debruçar nesse tópico, haja vista seu caráter circundante na vida pública e privada, do qual levaria a um necessário embate com a *pólis*. Para Voltaire, não restariam dúvidas dos efeitos negativos dessa mazela, tornando indispensável um estudo cuidadoso, por parte da intelectualidade, de suas causas, efeitos e consequências para a Cidade-Estado.

---

<sup>3</sup> Bem apresentado por Gilberto Freyre na obra “Casa Grande & Senzala” (2005) e por Darcy Ribeiro na obra “O povo brasileiro” (2013).

A corrupção nada mais é do que uma injustiça política, social e econômica – travada através da redução moral, muitas vezes valorativa, do outro. Em função disso, há uma geração nítida de negação de direitos e garantias tanto na órbita particular quanto na pública. No segundo caso, impedindo o crescimento socioeconômico e inflando o Estado na desconfiança generalizada em combater tal mal na atividade estatal.

É nessa esteira que Bonavides (1998, p. 169-171) preleciona que a “[...] crise não é da constituição, mas do poder constituinte” e, digo mais, não é só uma crise do poder constituinte, mas também dos poderes constituídos e investidos na condição de serventuários do Estado – uma crise que leva ao impotente resultado de extirpar as raízes dos males políticos e sociais que afligem o aparelho estatal. Tracejado em uma moral invertida consubstancia na ideia do “jeitinho”<sup>4</sup>, violando, por via reflexa, o direito do outro, fazendo com que a desconfiança nas instituições e na democracia cresça.

É nessa abordagem que Aristóteles (1991, p. 103) instiga que “[...] o injusto é o que viola a proporção [...]”; nada mais e nada menos é que a corrupção no Estado desequilibra o Pacto político firmado entre os homens, infringindo diretamente os poderes conferidos a esse ente. Dito de outra forma, condutas que violem os desígnios propostos para o Estado violam a proporcionalidade imposta pelos contraentes. Quer dizer que a violação e negação de direitos fundamentais individuais, políticos, sociais e econômico-financeiros trazem consigo um descompasso entre um ente dotado de poderes exorbitantes e um ente (particular) demasiadamente fraco perante todo o poder de império do primeiro.

Não é de se estranhar que Hume (2000) acredita que a existência de instituições necessariamente fortes se aproximaria de um governo eficiente e, ao revés, instituições fracas levariam a um governo corrupto. A ideia de Hume concentrava-se no aspecto puro da concepção idealizada das instituições, retirando qualquer fator participativo do homem na máquina pública. A máquina perfeita, um governo probó; a máquina imperfeita, um governo improbo.

Por outro lado, Maquiavel (2010) e Montesquieu (1996) vislumbraram que não é o maquinário que realiza probidade, mas a virtuosidade dos governantes, do povo e das leis. Assim, governantes corruptos, mesmo que as instituições fossem as melhores possíveis,

---

<sup>4</sup> Almeida (2007, p. 57) em suas palavras põe a termo o que seja o jeitinho: "As situações classificadas como jeitinho envolvem algum tipo de burocracia, ainda que seja a de um restaurante, e um amigo ou conhecido que, com boa vontade, quebra uma regra geral para ajudar a contornar um problema. Trata-se, portanto, do apelo a uma relação pessoal. Inversamente, no que se considera corrupção, não há interferência de um conhecido ou amigo. As relações são impessoais, o que fica bem caracterizado pelo recurso do dinheiro em vez da boa vontade como forma de solucionar problemas”.



acarretariam em contaminação na gestão. Nessa linha, governantes honestos engatilhariam em instituições probas. Para eles, a qualidade da instituição seria um tópico de relevância mínima, não influenciando em uma gestão corrupta ou honesta.

A propósito, Chomsky (2008, p. 44) analisa que os vícios da democracia não vêm do excesso de gestão, mas de sua falta:

[...] a verdadeira ameaça à democracia não vem do excesso de gestão, mas de sua falta. Gerir a sociedade de forma insuficiente não é mantê-la livre. É simplesmente deixar que outras forças que não a razão a moldem a realidade [...] quando não é a razão que governa o homem, ele fica aquém de seu potencial.

Somando a essa ameaça corrosiva há de se mencionar que é tão grave a falta de gestão que leva a uma ingerência perigosa dos recursos públicos. É aqui que reside uma das oportunidades para improbidade. É certo que o fator “oportunidade” deve ser considerado como um dos elementos para a constituição da improbidade, e por via reflexa, da própria corrupção em sentido amplo<sup>5</sup>. E sabendo que o interesse do homem é o que move seus anseios pessoais, econômicos e profissionais entra aqui a figura que Hobbes tanto aduz nas suas tratativas quando considera o Contrato no livro *O Leviatã*. É a figura do *homo homini lúpus*, nas palavras de Thomas Hobbes como “homem lobo do homem”.

O temor de forças que não coordenem o Estado para sua função política e social necessitam de um refinado e sensível tato para a visualização da origem e dos desenvolvimentos fáticos que levam o desengatilhamento estatal para a seara da improbidade e da corrupção. A necessidade de instituições formadas por homens e mulheres comprometidos com o *múnus* público é imperiosa, pois a palavra chave para correção desse dilema é o controle, seja ele, social, político, judicial, externo ou interno.

Não é menos que o desejo por uma revolução na engrenagem estatal leve a uma concepção renovada de impor limites e propor desafios para o Estado em ser mais eficiente na correção dos desvios no contexto do Contrato Político – um alvo que seria a implantação da igualdade inicialmente formal.

É saber, também, as nuances de quais interesses impulsionam a “vontade geral”<sup>6</sup>. Objetivando a ideia do dever, e na tangência, da supremacia recebida pelo ente estatal, pois nada mais foi igual depois que foi entregue a um ente imparcial o dever de separar conflitos e dizer a justiça. Nesse ponto, a relevância temática deve ser considerada com maior

<sup>5</sup> Sentido que abarca tanto os elementos da corrupção pública e privada, endêmica, sistêmica e estrutural. Para saber mais vide ROSE-ACKERMAN et. al. (2016).

<sup>6</sup> Rousseau (2010) percebe a sociedade, no contrato social, com a noção de “nós”, resultando de esforços comuns.

assertividade, haja vista que se é entregue o poder de dizer a justiça a um ente não perfeito e formado por homens, necessária é a prestação de contas.

Não estamos falando de uma conta matemática, mas também não deixa de ser em alguns casos. Entretanto, estamos falando de um controle onde ninguém possua privilégios ou critérios diferenciadores, exceto, para esse último, a reparação de uma desigualdade material que deve ser reparada de plano e no caso concreto, segundo os princípios da justiça e da proporção.

Retomando a concepção anterior, Angell (2002, p. 147, grifo nosso) abordou os interesses escusos afetos a “não gestão” da instituição estatal da seguinte forma:

Sobrevive ainda o velho **instinto** predatório que **induz os fortes** a se **apoderarem pela força do que desejam** [...] e por si só a energia moral não é suficiente para provocar resultados definitivos, a não ser com o concurso da força material. **Os governos são instituições, e as instituições não tem almas** [...]

É certo que o Estado não é perfeito e, muito menos, divino, pois quem forma sua essência é o ser humano, sujeito a falhas. Em verdade, a investigação dos anseios pessoais do homem deve ser levada como pauta para o descobrimento real dos interesses do Estado. A saber, “Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos” (MADISON, 2011, p. 467-473). Sabendo que o Estado não é composto de humanos santos e perfeitos, é preciso ressaltar, quantas vezes forem possíveis, o controle.

É nessa ideia que Freitas busca enfatizar que ao Estado não é permitido tudo. Frente ao poder constituído há deveres negativos e positivos. Ora comportando uma autolimitação, ora integrando um sistema de controle de vícios.

[...] **impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa.** Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer ‘demérito’ ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais (FREITAS, 2009, p. 9, grifo nosso).

De ponta a ponta, o Estado existe para cumprir um mínimo social, defendido por Rawls (2000). Ponto nodal é a defesa dos direitos e garantias fundamentais frente os efeitos nocivos que a corrupção pode ocasionar no seio das políticas públicas de implementação desses direitos e garantias.

Numa visão dialética dialógica adequada dos fins do Estado em manter e zelar pelo cuidado desses direitos e garantias, isto é, direitos e garantias concebidos através de lutas históricas. Direitos e garantias, situados e contextualizados nas épocas, que perpassaram por inúmeras tomadas de decisão para serem assim reconhecidos com maior densidade normativa no contexto estatal.

É saber que essas oscilações, travadas em um campo de luta<sup>7</sup>, não são somente direitos declaratórios e muito menos um “luxo politizado” a bem da verdade é que tais conquistas históricas são mormente atacadas diariamente por diversos vetores, inclusive e mais expressivamente pela corrupção (NIETO GARCIA, 2007). Os direitos e garantias são reivindicações justas que não são desassociadas da sociedade e nem do Estado, são uma construção social e do próprio alicerce do qual o Estado está posto.

Esposada tal compreensão, resta claro, que ao Estado é incumbido o dever de compor conflitos e garantir mínimos sociais, saindo em retirada do “estado de guerra para o estado de paz”, objetivo formal propugnado pelo Contrato social, político e abstrato. É defender os direitos e garantias individuais e sociais. Salvaguardando-os de qualquer agente deturpador de sua essência ou de sua finalidade

Já entrando na fase final sobre a ideia de corrupção e da improbidade como figura depreciativa do Contrato social e do Estado democrático de direito – é Pegoraro (1999) que traduz como a característica mais atual da corrupção é a sua impunidade, revelando a incapacidade da sistemática penal. Segundo o autor, em consequência dessa falta de punição, acarretaria o esvaziamento das instituições além de desacreditá-las.

Decerto, somente a sistemática penal não é meio hábil para combater e prevenir a corrupção em um Estado. Visa além de cumprir, através da pena, que tais atos não sejam cometidos repetidas vezes; mostrar a atuação estatal e seu protagonismo contra impunidade de atos violadores da moralidade e probidade administrativa, pois, ao revés, o silêncio do Estado revela sua conivência e cegueira proposital quando do cometimento de tais atos violadores dos princípios do Estado Democrático de Direito.

É dizer, com outras palavras, também que outros ramos do direito são meios suficientes para prevenção, controle, punição e julgamento de desvios ímprobos. É a junção de forças, através da combinação de um ramo e outro do direito, para o combate eficaz da corrupção, com vistas a cercear tal mazela em todas as suas dimensões e ramificações.

Assertivamente Martino (1994, p. 7-10) assevera que “Não há democracia de ladrões, mas há ladrões que se tolerados cedo ou tarde arruinarão a democracia”. É nessa mesma concepção que Nieto Garcia (2007) preconiza que onde há corrupção não existe uma democracia plenamente vivida e compartilhada – deixando de ser uma democracia para ser um desgoverno.

---

<sup>7</sup> Bourdieu (1996) traça com cuidado a ideia de campo através de que indivíduos atuam em posições para manter ou modificar uma estrutura social, haja vista que para o autor a sociedade não é uma pura soma de indivíduos, mas que é também o resultado de suas relações recíprocas.

É completamente arrazoada a concepção dos citados autores, pois não compõe ao Estado Democrático a corrupção. A corrupção é uma disjunção da democracia, um elemento sem liga à democracia, pois seus efeitos deterioram as bases democráticas e corrompem o sistema de dentro pra fora. Diferentemente das ditaduras que não podem se corromper, pois é corrompida de per si; a democracia é sujeita corromper-se com corrupção caso se sujeite ao ditame e regramento de seus ideais.

Por sua vez, Touraine (1999, p. 367) deixa claro que “não há democracia onde reinam o dinheiro, o clientelismo, o espírito cortesão, as gangues ou a corrupção”. Aliás, se se o Estado Democrático quiser permanecer legitimado deverá obstruir ao máximo as forças obscuras da corrupção, sob pena de petrificar a democracia vigente, bem como sufocar os direitos e garantias fundamentais.

Como o ponto de perigo e ruptura de qualquer Estado é a constatação feita por Pritzl (2000, p. 139, tradução nossa) “A corrupção pode converter-se em uma verdadeira justificação da existência das instituições, em lugar de ser apenas um aspecto insignificante de sua atividade”. Em outros termos, a corrupção esvazia o Estado, o acompanha e rebaixar seus objetivos, trazendo consigo deficientes políticas públicas.

Volta-se mais uma vez o olhar para o controle e prevenção da corrupção e da improbidade administrativa, como aspecto mais específico no Estado, com vista a evitar que realmente aconteça que as instituições sejam embebedas pela justificativa espúria de existência somente na medida de sua importância aos interesses individuais, à corrupção e ao dinheiro.

Por fim, alertou Nieto Garcia (2007, p. 154, tradução nossa) que “A corrupção acompanha o poder como a sombra o corpo”. Dessa forma todo cuidado é pouco quando se trata de uma sombra como essa. Vigília redobrada.

### 3 DADOS INTERNACIONAIS SOBRE ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E DE TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

O Brasil ainda possui um grau elevado de corrupção, mesmo com esforços para o seu combate. O Banco Mundial<sup>8</sup> anualmente publica relatórios de como é percebido a governança dos países no cenário internacional. Em 2016, o Brasil não demonstrou um saldo positivo em sua governança, uma consequência lógica dos escândalos de desvio de divisas da Petrobras divulgados no ano de 2015 e com a consolidação da Operação Lava Jato.

Por sua vez a Organização Transparência Internacional (TI)<sup>9</sup> seguiu a mesma linha do Banco Mundial, verificando que o Brasil caiu em sete posições no índice de transparência realizado pela Organização. É com esse dilema que o Brasil e os Estados nacionais estão tendo de enfrentar, o risco de uma corrupção sistêmica e estrutural.

Ressalte-se que a corrupção é um tema de regência e de envergadura ampla que incide, sobretudo, perante a comunidade internacional devido as suas consequências lógicas na interação e fomentação das relações internacionais. Destarte, a partir do século XX, com o crescimento global e uma visível desigualdade impulsionada pelo crescimento industrial com vista do “poder pelo poder”, as Nações perceberam a expansão das consequências da corrupção no aparato do Estado e na economia mundial. Com efeito, tal postura levou a comunidade internacional regulamentar e editar Tratados internacionais em combate à corrupção<sup>10</sup>.

Sucede que dentro do plano interno, o plano mais imbricado pela devassa corruptiva, o Estado busca um ideal para sua definição, prevenção e punição de atos consignados como corruptos. Um papel de desafios proeminentes. Não são poucos os meios que se buscam para controlar e evitar a devassa do agente vulnerador do Estado. Cada Estado-nação busca reverter os efeitos difusos no antro de suas administrações. Exemplo desse panorama são Hong Kong, Filipinas, Geórgia, Singapura e Botsuana, ícones de combate à corrupção em seus territórios<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Em 2011, o Brasil estava positivo em 0,15 ponto num ranking que vai de -2,5 pontos a 2,5 pontos. Em 2016, o país estava com -0,38 pontos (WORLD BANK, 2017, não paginado).

<sup>9</sup> Em 2015, o Brasil caiu sete posições no ranking baseado no IPC (Índice de Percepção de Corrupção), desenvolvido pela entidade – o Brasil ficou na 76ª dos 168 países avaliados (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2015, não paginado).

<sup>10</sup> A Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou o primeiro instrumento jurídico internacional de combate à corrupção (restrito aos membros) e promulgado pelo Decreto n. 4.410/2002 no Brasil (BRASIL, 2002). Em 2005, a Organização das Nações Unidas (ONU) formulou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (amplo) e promulgada pelo Decreto n. 5.687/2006 no Brasil (BRASIL, 2006).

<sup>11</sup> Em Hong Kong, em 1970, a corrupção era sistêmica, controlada pelo crime organizado, a população fez protestos e reivindicação da derrubada e mudança de paradigma. Em 1974 foi criada a Comissão Independente

É nesse compasso que a TI elabora relatórios anuais de percepção de corrupção no mundo. Com secretaria internacional sediada em Berlim, a Transparência Internacional foi criada<sup>12</sup> em 1993 por Peter Eigen e mais nove aliados com vista perceber a corrupção em mais de 176 países ou territórios. Para obter tal percepção a Instituição trabalha com *Corruption Perceptions Index*<sup>13</sup> (CPI) que é o construído numa convergência de dados de outras instituições, que incluem o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial. Para compor o CPI é utilizada uma média de 13 fontes diferentes.

Obtidos os dados, a TI converte seus valores em uma pontuação que vai de 0 (altamente corrupto) a 100 (altamente limpo) a fim de situar os países nas posições. Ademais, para que um país apareça na listagem do relatório anual da Transparência Internacional deve ter sido analisado por, pelo menos, três fontes diversas.

Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado desde 1993, através do Relatório de Desenvolvimento Humano<sup>14</sup> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, tem como parâmetro três dimensões básicas do desenvolvimento do ser humano, a saber, a renda, a educação e a saúde. O IDH é um contraponto do Produto Interno Bruto (PIB) que tem como escopo somente o aspecto econômico do desenvolvimento. O IDH é trabalhado em uma escala de 0 a 1. Os países são classificados em grupos.

Um grupo que demonstra um desenvolvimento humano muito elevado – situado em um IDH superior ou igual a 0,800; grupo que demonstra um desenvolvimento humano elevado – em faixas de IDH entre 0,700 e 0,799; grupo que demonstra um desenvolvimento humano médio - valores de IDH entre 0,550 e 0,699; e grupo que demonstra um desenvolvimento humano baixo – situado em um IDH inferior a 0,550. Os supramencionados índices servirão para elucidar a relação entre a corrupção concentrada e o baixo desenvolvimento humano, ou seja, na renda abaixo do mínimo, na educação e na saúde

---

contra a Corrupção, tal Comissão focou na educação, prevenção e repressão. Toda população foi encorajada a denunciar casos de corrupção. O caso de Singapura é idêntico ao acontecido em Hong Kong. Em 2010, nas Filipinas, Benigno Aquino III foi eleito presidente com o *slogan* “Quando ninguém for corrupto, ninguém será pobre”, o foco foi a corrupção no alto escalão, parcerias com a sociedade civil, reformas no orçamento e transparência no governo. Na Geórgia, com a Revolução Rosa de 2003 tiraram o presidente do poder, o novo presidente adotou como medida de governo o combate à corrupção, policiais bem pagos e monitorados, transparência nas contas públicas e licitações. Em Botsuana, o presidente Seretse Khama em 1966 fez um governo transparente e contas públicas bem aplicadas. (ANECHIARICO, 2010, p. 253)

<sup>12</sup> Para mais informações vide o site institucional da Transparência Internacional. Disponível em: <<https://www.transparency.org/whoweare/history>>. Acesso em: 01/05/2017.

<sup>13</sup> Para mais informações sobre os parâmetros, recursos, metodologia e bases do *Corruption Perception Index* vide o site institucional da Transparência Internacional. Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em: 01/05/2017.

<sup>14</sup> Para mais informações sobre os parâmetros, recursos, metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano vide o site institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 01/05/2017.

deficitárias. Bem como para analisar a relação onde há transparência elevada com seu possível alto desenvolvimento humano.

Para o seguinte estudo serão elencados os dez países mais e menos transparentes segundo o CPI e seu IDH tomando como base um período de cinco anos, e o Brasil. Cumpre destacar que esta primeira análise toma como base um aspecto geral dos dados, e, posteriormente, para maior realce dos dados, serão analisados um país de cada grupo.

Tabela 1- Índice de Transparência dos dez países mais transparentes e o Brasil no período de 2012-2016

2016 Ranking	País	2016 Pontuação	2015 Pontuação	2014 Pontuação	2013 Pontuação	2012 Pontuação	Região
1	Dinamarca	90	91	92	91	90	Europa e Ásia Central
1	Nova Zelândia	90	88	91	91	90	Ásia-Pacífico
3	Finlândia	89	90	89	89	90	Europa e Ásia Central
4	Suécia	88	89	87	89	88	Europa e Ásia Central
5	Suíça	86	86	86	85	86	Europa e Ásia Central
6	Noruega	85	87	86	86	85	Europa e Ásia Central
7	Singapura	84	85	84	86	87	Ásia-Pacífico
8	Países Baixos	83	87	83	83	84	Europa e Ásia Central
9	Canadá	82	83	81	81	84	América
10	Alemanha	81	81	79	78	79	Europa e Ásia Central
79	<i>Brasil</i>	<i>40</i>	<i>38</i>	<i>43</i>	<i>42</i>	<i>43</i>	<i>América</i>

Fonte: Transparency International, 2017.

Nota: Tabela extraída exatamente como se apresenta na mencionada fonte.

Assentado tais dados, força precisar, o alto nível de transparência pública obtida pelos dez primeiros, de forma geral, é perceptivo a pouca oscilação entre um ano e outro. A maior oscilação é derivada dos Países Baixos onde o salto de 87 pontos, em 2015, passou para 83 pontos, em 2016. A média geral dos dez países elencados acima mantém numa linha elevada de transparência pública. Os poucos desvios nos dados não afetam de modo a prejudicar o nível de combate à corrupção nos países. Nota-se que os quatro países mais bem

colocados sempre configuram em suas posições, por ora uns ascendendo a uma posição e por ora outros descendo uma posição, porém em um contínuo equilíbrio entre os quatro.

Importa observar que um dos países mais importantes para essa análise é Singapura, haja vista que outrora era conhecido com um dos países com corrupção endêmica e estrutural, hoje figurando como importante país em nível de transparência pública, um país que saindo da rota europeia avança no enfrentamento da corrupção em seu território, através da política “cenoura e chicote”<sup>15</sup> posta pelo Primeiro-Ministro Lee Kuan Yew, nos anos de 1960 (JANK, 2016, não paginado). Nesse período, investigações foram abertas para descobrir os casos de corrupção em Singapura. O Primeiro-Ministro propôs incentivo e desafios ao funcionalismo público para o combate e prevenção da improbidade; reformulou melhores salários para os agentes públicos, paridade de salários e meritocracia. Não é de se estranhar que atualmente Singapura ocupe a sétima posição de país mais transparente do mundo.

No caso do Brasil, ocupando a 79ª posição, com 40 pontos, dois pontos a mais do que em 2015 e três a menos que em 2014, vê-se numa faixa intermediária de sério risco de corrupção endêmica, abaixo dos 50 pontos, considerada pela TI como país que sinaliza por grave problema no enfrentamento à corrupção.

Já na análise da Tabela 2 a seguir, assimila-se, com certa naturalidade, o demonstrativo do IDH dos países mais transparentes em uma confluência para os dados da Tabela 1 e uma conseqüente equivalência quanto aos padrões de transparência pública e os dados de desenvolvimento humano. Sucede que os mesmo países que encabeçam a lista de países probos estão encabeçando a lista de países com o mais elevado Índice de Desenvolvimento Humano do globo. E não poderia ser diferente – países como Noruega, Suíça, Dinamarca e Alemanha já atravessaram por um longo período de evolução e proteção aos direitos sociais e econômicos, se aproximando do ideal de um bem-estar social. Retirando do papel os direitos e garantias e implementando-os. Tais países conduzem suas políticas sociais e econômicas através de um Estado social em que se preze o homem e suas qualidades.

---

<sup>15</sup> A política da cenoura e chicote se baseava em investigações e tratamentos exemplares contra a improbidade administrativa (chicote) contra quem a cometesse. E para manter altos níveis de probidade buscava-se investir e capacitar os agentes públicos, com vistas a incentivar, aprimorar e valorizar o trabalho público, eliminando ou minimizando os efeitos da corrupção sobre o maquinário público (cenoura).



Tabela 2- Índice de Desenvolvimento Humano dos dez países mais transparentes e o Brasil no período de 2012-2016

2016 Ranking	País	2016 Valor	2015 Valor	2014 Valor	2013 Valor	2012 Valor
1	Noruega	0.949	0.944	0.944	0.955	0.943
2	Suíça	0.939	0.930	0.917	0.913	0.903
4	Alemanha	0.926	0.916	0.911	0.920	0.905
5	Dinamarca	0.925	0.923	0.900	0.901	0.895
5	Singapura	0.925	0.912	0.901	0.895	0.866
7	Países Baixos	0.924	0.922	0.915	0.921	0.910
10	Canadá	0.920	0.913	0.902	0.911	0.908
13	Nova Zelândia	0.915	0.913	0.910	0.919	0.908
14	Suécia	0.913	0.907	0.898	0.916	0.904
23	Finlândia	0.895	0.883	0.879	0.892	0.882
79	<i>Brasil</i>	<i>0.754</i>	<i>0.755</i>	<i>0.744</i>	<i>0.730</i>	<i>0.718</i>

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD), 2017.

Nota: Tabela extraída exatamente como se apresenta na mencionada fonte.

Ademais, verifica-se que Singapura avançou substancialmente no IDH de 2016 em relação ao ano de 2015, são 0.013 centésimos de evolução, maior média de evolução em comparativo com os outros países. Já o Brasil manteve uma posição média em que acompanha os anos, conforme se observa nos dados.

Por outro lado, em se tratando dos dez países com maiores índices de corrupção (Tabela 3), resta analisar que os índices de transparência pública configuram em altas taxas de corrupção endêmica e estrutural, ocasionando em uma desconfiança latente nas instituições desses Estados. Deflagra-se em Estados embebidos até a borda pela devassa da improbidade, do clientelismo e do personalismo. Além de um generalizado rompimento com os direitos e garantias fundamentais, inclusive com o dever de transparência e boa governança, imposto aos agentes públicos.

Tabela 3- Índice de Transparência dos dez países menos transparentes no período de 2012-2016

2016 Ranking	País	2016 Pontuação	2015 Pontuação	2014 Pontuação	2013 Pontuação	2012 Pontuação	Região
176	Somália	10	8	8	8	8	África Subsariana
175	Sudão do Sul	11	15	15	14	N/A*	África Subsariana
174	Coréia do Norte	12	8	8	8	8	Ásia-Pacífico
173	Síria	13	18	20	17	26	Oriente Médio
170	Iémen	14	18	19	18	23	Oriente Médio
170	Sudão	14	12	11	11	13	Oriente Médio
170	Líbia	14	16	18	15	21	Oriente Médio
169	Afeganistão	15	11	12	8	8	Ásia-Pacífico
168	Guiné-Bissau	16	17	19	19	25	África Subsariana
166	Venezuela	17	17	19	20	19	América

Fonte: Transparency International, 2017.

Nota:

\*N/A: não disponível.

Tudo leva a crer que os países, elencados acima, ao demonstrarem deficitárias políticas de integração à transparência pública – principalmente, em casos de países submetidos a regimes totalitários onde não há espaço para investigação, controle e punição dos atos do governo, exemplificadamente a Coréia do Norte – tombam por deflagrar distorções no sistema jurídico e nos direitos e garantias mínimos. Destarte, tomando por base a tarefa de uma Administração Pública enxuta, proba e comprometida em desenvolver o dever de prestação de contas no mesmo compasso em que possa oferecer uma prestação de políticas governamentais que guardem obediência aos direitos e garantias fundamentais, às leis e a responsabilização por atos de quem quer que seja no Estado. No cotejo, há países marcados por recentes ditaduras militares, a mais recente no ano de 2012 em Guiné-Bissau, desde lá,

nota-se um declínio vertente de Guiné no que se refere à transparência pública, caindo ao todo em 9 (nove) pontos em 2016, em relação a 2012, o ano do golpe militar.

Nesse esteio, há de se destacar que, dentre os países supra, há governos “democráticos” mais baseados em políticas de patrimonialização e corporativismo do que propriamente comprometidos com os ideais democráticos, formando um núcleo melhor designado como cleptocracias (NIETO GARCIA, 2007).

Tabela 4- Índice de Desenvolvimento Humano dos dez países menos transparentes no período de 2012-2016

2016 Ranking	País	2016 Valor	2015 Valor	2014 Valor	2013 Valor	2012 Valor
71	Venezuela	0.767	0.762	0.764	0.748	0.735
102	Líbia	0.716	0.724	0.784	0.769	0.760
149	Síria	0.536	0.594	0.658	0.648	0.632
165	Sudão	0.490	0.479	0.473	0.414	0.408
168	Iémen	0.482	0.498	0.500	0.458	0.462
169	Afeganistão	0.479	0.465	0.468	0.374	0.398
178	Guiné-Bissau	0.424	0.420	0.396	0.364	0.353
181	Sudão do Sul	0.418	0.467	-	-	-
-	Somália	-	-	-	-	-
-	Coréia do Norte	-	-	-	-	-

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD), 2017.

Nota: – não avaliado.

Não é muito de se estranhar que a Venezuela componha o quadro de países com endêmica e estrutural corrupção no antro de seu Estado. Segundo os dados, a Venezuela lidera a lista dos países mais corruptos da América Latina. O país, através de seu atual governo, mantém uma política de restrições ao exercício da liberdade de expressão e de participação popular, tanto nos meios comunicadores como em organizações não governamentais, somando a uma cultura de tolerância com a corrupção; limitando o controle social sobre os debates e interesses públicos. Minando, assim, a capacidade de dissipar vícios, ilegalidades e

disparidades no Estado venezuelano. Passamos a analisar o demonstrativo de IDH nesses países, conforme a Tabela 4.

Ora bem, é por certo que o demonstrativo elencado na Tabela 4 é uma inflexão normal dos dados traçados pela Tabela 3, ou seja, uma consequência, por vezes lógica, donde políticas públicas não transparentes, além, de falta de controle político e social dessas políticas levam ao necessário embate com o suprimento e manutenção de direitos e garantias mínimos.

Ademais todos os países mais corruptos do mundo citados na Tabela 3, exceto Venezuela e Líbia, estão no limbo muito abaixo do desenvolvimento humano esperado.

Nesse ponto há de se verificar que alguns países chegam, a certo ponto, a se esvaziarem até fundo. Sirvam de exemplo os países: Somália e Coréia do Norte, imbricados por políticas de tolhimentos de direitos humanos essenciais.

E não poderiam ser diferentes, tais países massificam e petrificam o Estado através de políticas paternalistas e gerenciais, ditando quando e como a agenda dos direitos e garantias fundamentais será prestada, – incluindo a isso – reside à falta de compromisso com a transparência e a prestação de contas. Governa-se o poder de forma irresponsável e sem limitação, aos moldes do absolutismo, da ditadura ou da tirania. Guiando o Estado para desembocadura do clientelismo, dos privilégios e da corrupção em seus territórios; minando o crescimento socioeconômico e levando ao descrédito nacional e internacional. Além de dificultar o crescimento da economia, de investimentos em infraestrutura nos diversos segmentos e, igualmente, retardando o solavanco do ente estatal em oferecer condições favoráveis para o fortalecimento dos direitos existentes e bem como nascimento de tantos outros.

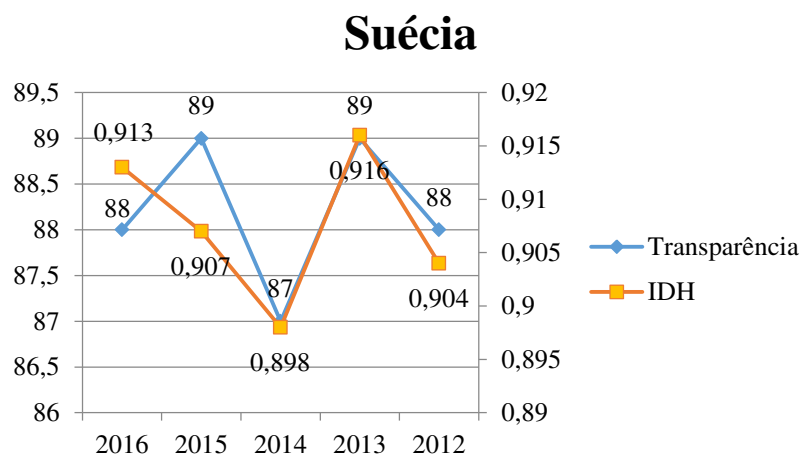
De passagem, convém destacar uma disjunção ou desvio de padrão nos dados apresentados na Tabela 4 em relação à Tabela 3, se se refere aos países Venezuela e Líbia, países que despontam em altos índices de uma sistemática e estrutural corrupção, entretanto, harmoniza-se em taxas de grau médio de desenvolvimento humano, estando, inclusive, na mesma faixa do Brasil, no que tange ao desenvolvimento humano.

Sucedem que os citados países sofrem constantemente por violação dos objetivos básicos exigidos ao Estado. Cite-se a Venezuela sendo chefiada por uma democracia às avessas e muito distante da concepção democrática (LOWENTHAL, 2017), bem como a Líbia capitaneada por um sistema autoritário, violador de direitos, garantias e iminentes dificuldades na demonstração de transparência pública dos atos de governo.

Não por acaso, verificar como países tratam da transparência pública e da probidade administrativa, em especial nos países democráticos, serve de boa prática para o comprometimento com as basilares formas de boa governança e prestação de contas. Não por menos que a transparência é corolário da participação popular na gestão pública – possuindo liame intimamente ligado à otimização dos centros de poder e, portanto, do Estado, com vistas a minorar os efeitos da corrupção no Estado, ao ponto de disseminar a liberdade de informação como agente hábil de estimular e estabilizar a segurança nas instituições estatais e, ao fim, a segurança jurídica.

Assentado isso, analisemos com cuidado um país de cada grupo (incluindo o Brasil), dando realce ao histórico e a existência de medidas de enfrentamento à improbidade nas respectivas Administrações.

Gráfico 1. Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência da Suécia 2012-2016



Fonte: (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL, 2012, 2013, 2014 ,2015 ,2016).

Em relação à Suécia (1766), componente dos países mais transparentes do mundo (Tabela 1), encontra-se na vanguarda do mundo ao editar em 1766 a primeira lei a ocupar-se sobre liberdade de imprensa no mesmo compasso que defere abertura aos documentos e atos públicos aos cidadãos que assim requisitassem<sup>16</sup>. Em 2016, a referida legislação completou 250 anos, considerada a primeira legislação a tratar sobre o assunto no globo; tornando o Princípio do Acesso à Informação norma de maior densidade normativa ao situá-lo como componente da Constituição Sueca. Por disposição da citada lei, aos servidores públicos suecos é imperativo a publicidade de seus termos e atos, exceto, nos casos em que a lei disponha sobre interesse e segurança nacional. No mais, até os membros da Monarquia sueca

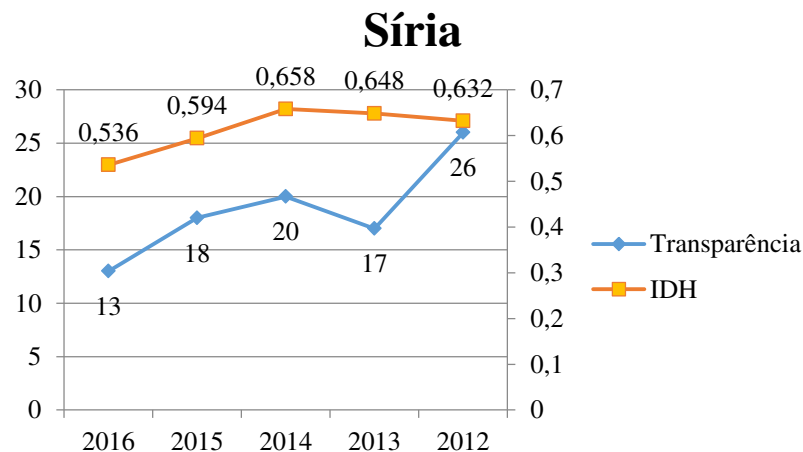
<sup>16</sup>A Constituição Sueca tem por composição quatro leis fundamentais e uma delas é a Lei de Imprensa de 1766, a *Freedom of the Press Act of 1766*. A Suécia (1766, não paginado) foi pioneira em tornar a liberdade de imprensa e o acesso às informações de documentos públicos parte de sua Carta Política.

não escapam do controle fiscalizatório do povo, submetendo-os ao rigoroso controle social de seus gastos, considerados para todos os efeitos como servidores estatais.

Por essas razões, no Gráfico 1, notabiliza-se uma estabilidade durante o quinquênio, tanto no IDH como na Transparência Pública da Suécia, um sobe e desce sincronizado: à medida que a Transparência sobe o IDH acompanha e vice e versa.

Em contraste temos a Síria, membro dos países mais corruptos, submetida a uma crise interna e internacional desde 2011. Segundo a Human Rights Watch (HRW), organização internacional de direitos humanos, não-governamental, através de seu Relatório Mundial, a Síria, desde 2010, atravessa um período de negação de direitos humanos constantes, considerado pela HRW como um dos piores países do mundo no que concerne a proteção aos direitos humanos (HUMAN RIGHTS WATCH, 2010). Desde março de 2011, o processo de efervescência social aumentou ocasionado pelo que se chamou de “Primavera Árabe”, por um forte pressão contra o governo de Bashar al-Assad, contribuindo para uma desenfreada violação de direitos humanos e a criação de uma grave guerra civil. Não por acaso que a Síria foi suspensa da Liga Árabe (MACFARQUHAR, 2011) e da Organização para Cooperação Islâmica (REGIONAL..., 2012).

Gráfico 2. Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência da Síria 2012-2016



Fonte: (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

O Relatório Mundial HRW de 2017, eventos de 2016, elenca que ainda persistem casos de constrição de bens, restrições a direitos e garantias fundamentais – a exemplo de censura à imprensa, prisões e apreensões ilegais e falta de transparência nas ações governamentais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017). Por tais razões, verifica-se no Gráfico 2 uma digressão nos dados apresentados desde 2012, ora, o ano do período ápice de negação de

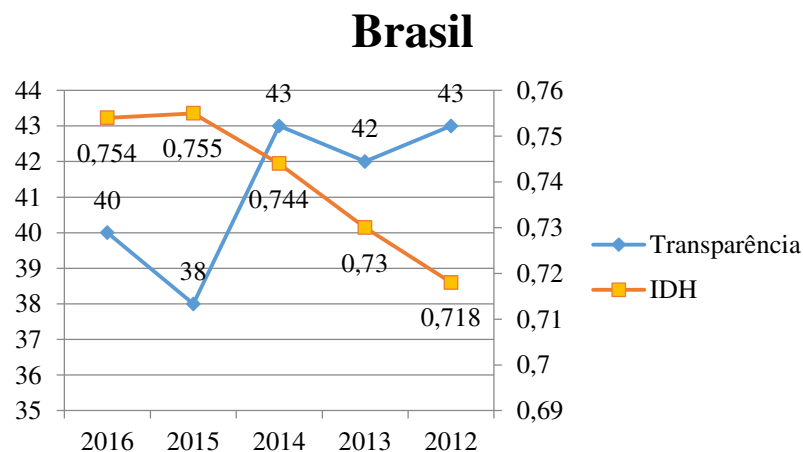
direitos humanos em compasso com uma acentuada falta de transparência pública do governo Sírio.

A liberdade de informação e a transparência pública representam verdadeiro corolário disposto no núcleo dos direitos e garantias fundamentais do cidadão e da cidadã.

É bem por isso que nas últimas décadas o Brasil procura modernizar seu arquétipo legiferante para enfrentar as mazelas do patrimonialismo, do paternalismo, do personalismo e da improbidade administrativa recorrentes na historiografia nacional.

Em 2000, ao disciplinar a responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, através da Lei Complementar n. 101, o Brasil, se lança em direção ao controle dos atos de mandatários do dinheiro público bem como designa responsabilidade em caso de desrespeito a diretrizes propugnadas pela citada lei complementar. Dito de outro modo, a gestão fiscal será pensada, a partir de agora, em uma ação planejada e transparente, que busque a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das finanças públicas, através do cumprimento de metas e obediência aos limites impostos pela lei, assim dispõe o artigo 1º, §1º da Lei Complementar n. 101/2000 (BRASIL, 2000).

Gráfico 3. Índice de Desenvolvimento Humano e Transparência do Brasil 2012-2016



Fonte: (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2017; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016).

Já em 2010, edita a Lei Complementar n. 135, conhecida como a Lei da Ficha Limpa, proveniente de ações da sociedade civil organizada. Tal lei visa prever hipóteses de inelegibilidade que visem à proteção a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato eletivo (BRASIL, 2010).

Diferentemente da Suécia, o Brasil só editou uma Lei de Acesso à Informação no ano final de 2011, através da Lei n. 12.527/2011, que regulamenta o acesso a informações públicas, uma exigência feita pela Constituição da República de 1988 (BRASIL, 2011).

Por sua vez, em 2013, o Brasil editou uma inovadora legislação designada como Lei Anticorrupção, a Lei n. 12.846/2013, importante avanço na responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a Administração Pública nacional ou internacional (BRASIL, 2013). Ademais, atende compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, obliterando uma lacuna antes existente no ordenamento pátrio ao condenar condutas dos corruptores.

Ora bem.

Não por menos, o Gráfico 3, apresenta desde 2012 uma crescente evolução de direitos e garantias fundamentais mínimos, com leve declínio na passagem de 2015 para 2016. Diametralmente em oposição, a transparência pública brasileira, mesmo com os esforços normativos, há uma profusão instável nos dados e um sério declínio da transparência pública apresentado no ano de 2015, ano ápice da Operação Lava-Jato, apresentando maior declínio do lustro brasileiro. Ainda, apresenta-se em sério risco de corrupção endêmica e estrutural, constituindo um vício à atividade do Estado brasileiro que se não mitigada, consumirá o maquinário público e ruirá os basilares estamentos onde se suplanta a República Federativa do Brasil – é dizer, que a deflagração do Estado brasileiro em um desgoverno conduz ao rebaixamento e, por vezes, o extermínio de direitos humanos bem como se servirá de um Estado guiado e mantido por ladrões, usurpando o contrato político e social, dando espaço a uma Cleptocracia.

Cá e lá, a corrupção não é um vício fatal de per si para o Estado, pois nunca será exterminado totalmente, inclusive nos países e sociedades mais transparentes que outras.

Ponto nodal para compreensão desse estigma é quando os números de casos escandalosos aumentam e começam a engessar o Estado, ao ponto de imbricar e rebaixar os direitos e garantias a ineficácia. Perdendo o conteúdo de sua proteção e instalando miséria na sociedade.

Ademais a corrupção pública não é medida pelo número de irregularidades identificadas, ao revés, é daquelas que são conhecidas e devidamente punidas, não importa a quantidade de corrupção ou corrupto, mas qual é a atitude dos Poderes públicos frente a isso.



## 4 PROBIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao tratarmos das Constituições não será possível ficar à margem da história e da experiência brasileira na consolidação de sua atual democracia – historicamente atravessada por golpes de Estado e violações de direitos e garantias fundamentais. Aliás, pensando no constitucionalismo brasileiro, Constituições que em diversos momentos foram Estatuto de poder, conveniência e repressão. Acomodando-se, sempre que possível, aos interesses dos governantes à época.

Com efeito, importa observar que a compreensão da probidade nas Constituições brasileiras deve ser entendida através das mudanças paradigmáticas do Estado, especialmente, no enfrentamento da corrupção, dos privilégios e de concessões desiguais, lícitas ou ilícitas.

Não por acaso que o Estado deve se aproximar da manutenção da boa governança<sup>17</sup>. Uma governança galgada na transparência e responsabilidade dos administradores da coisa pública. Insta observar que a eliminação dos excessos e dos privilégios em um Estado Democrático de Direito é de implementação cogente, não se limitando a produzir mecanismos de entendimento à cerca das causas desses excessos, mas de sua configuração no sistema democrático e sua relação no desmembramento de uma agenda pública transparente e responsável. Em função disso, Freitas (2009, p. 64) se posiciona:

O direito fundamental à boa administração pública, assimilado com rigor, favorece a releitura da responsabilidade do Estado, notadamente para combater, além dos excessos de discricionariedade, a omissão, isto é, o não exercício devido das competências discricionárias.

Através das Cartas Políticas brasileiras incumbe considerar o modo de defesa e repressão da improbidade no Estado – defesa, esta, que será analisada pelo aspecto formal e oficial, podendo, porventura, não revelar o real.

### 4.1 Constituição Política do Império do Brasil de 1824

A primeira Constituição brasileira é inspirada no liberalismo inglês e francês, entretanto, com um tom e conteúdo jocoso do Antigo Regime, um liberalismo às avessas, adaptado aos interesses do Imperador. É a partir do Poder Moderador que a compreensão do funcionamento estatal deve ser entendida, haja vista ser a figura chave para toda estrutura

---

<sup>17</sup> “A governança, ou melhor, boa governança envolve: i) Processos de decisão claros em nível das autoridades públicas; ii) Instituições transparentes e responsáveis; iii) Primado do direito na gestão dos recursos; iv) Reforço das capacidades no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a **prevenir e a combater a corrupção**” (CANOTILHO, 2006, p. 329, grifo nosso).

estatal. Com efeito, é assim que dispõe o artigo 98 da Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824, não paginado, grifo nosso, sic):

**O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política**, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.

É no entendimento acerca desse valor que deve ser pensado o controle e a transparência nas ações políticas estatais. Nessa linha, o próprio texto constitucional deixa claro, no artigo 99, que a pessoa do Imperador é uma imagem sacrossanta e revestida de divindade, não sendo possível recair sobre si qualquer que seja responsabilidade ou punição quanto aos atos praticados (BRASIL, 1824, não paginado).

Notadamente um texto constitucional eivado de vícios quanto aos ideais liberais que inspiraram sua construção em contraste com sua própria expressão normativa. De mais a mais, a Carta Política de 1824, tornou-se mais um documento interessado em declarar a sua independência perante o plano internacional e em um documento formatado para dizer a estrutura estatal do que preocupado em reservar-se na preservação e proteção de direitos e garantias fundamentais.

Importa observar que mesmo com tais barreiras para uma boa governança e transparência pública consubstanciada na responsabilidade e defesa contra os atos discricionários do Estado, o Texto de 1824 trouxe consigo uma ação popular<sup>18</sup> contra atos de peculato, suborno e concussão. Uma ação movida por cidadão, entretanto, é forçoso reconhecer que poucos detinham tal qualidade, haja vista que o direito a voto era censitário<sup>19</sup> à época, sendo que somente aqueles que possuíssem renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio, ou emprego podiam votar (BRASIL, 1824, não paginado).

Outro componente consignado pela Constituição de 1824 foi a possibilidade, de forma geral, que todo cidadão pudesse apresentar aos Poderes Públicos reclamações, queixas ou petições pedindo à autoridade competente a responsabilidade por infrações contra a Constituição ou a direitos, assim dispõe o inciso XXX do artigo 179 da Constituição de 1824 (BRASIL, 1824, não paginado).

<sup>18</sup> A Constituição de 1824 (BRASIL, 1824, não paginado, grifo nosso, sic) trouxe consigo um valorativo instrumento de combate à corrupção no Império, assim dispõe o art. 157: “Por **suborno, peita, peculato, e concussão** haverá contra elles **ação popular**, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.”

<sup>19</sup> A Constituição de 1824 (BRASIL, 1824, não paginado, sic) limita o direito político da seguinte forma: “Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.”

## 4.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

Já a primeira Constituição da República brasileira, de igual maneira, nasceu eivada de interesses políticos por parte das elites brasileiras, em especial do setor do café. A derrubada da monarquia, apoiado pelo exército insatisfeito, para instituir a república não contou sequer com participação popular; o povo recebeu com certa surpresa e, por vezes, aversão os primeiros momentos da nascente república do Brasil (HOLANDA, 1995, p. 160).

Percebe-se que não houve reais rupturas institucionais como se esperava de praxe para uma mudança brusca de um sistema monárquico para o sistema republicano. Resta claro que as mudanças introduzidas pela Carta Política de 1891 foram simples reprodução de um ideal legal abarrotado de interesses políticos da elite brasileira para que houvesse uma mudança de paradigma no Estado brasileiro que melhor comporta-se seus ideais, inclusive a extinção e exílio da família imperial. Ao fim e ao cabo, uma Carta mais comprometida com os jogos e com agenda política da elite do que com a realidade social brasileira. E é nesse ponto que o oficial se distanciava do real.

Ao disciplinar, contudo, as regras de responsabilidade e transparência pública a Carta de 1891, diferente da Carta de 1824, avança ao dispor, nos artigos 23 e 24, que nenhum membro do Congresso poderia contratar com os Poderes Públicos, nem ao menos, receber alguma comissão ou empregos, restringindo, ainda, qualquer participação em diretorias de bancos ou empresas que gozassem de favores do Governo Federal; violando o regramento, o parlamentar, estaria sujeito a perda do mandato (BRASIL, 1891, não paginado).

Consigna, ainda, que os Ministros de Estado e o Presidente estariam sujeitos a crime de responsabilidade, além dos comuns, sendo julgados, em caso de conexão, pelo Senado em crime de responsabilidade, artigo 52, §2º (BRASIL, 1891, não paginado).

A Constituição (BRASIL, 1891, não paginado, grifo nosso) define quais os crimes considerados como crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente no artigo 54, dispondo:

São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
  - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
  - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
  - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
  - 5º) a segurança interna do País;
  - 6º) a proibidade da administração;**
  - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
  - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º- Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º- Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º- Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Com efeito, o supracitado artigo expõe como um dos elementos pra configurar o crime de responsabilidade: atentar contra a probidade na administração pública. Busca-se, pela primeira vez, travar perante a administração pública o respeito pela moralidade e pelos direitos do cidadão.

Em complemento, a Constituição traz outro importante recurso para a defesa da probidade no Estado, exposto no artigo 72, §9º, através do qual se permite a representação, por meio de petição, aos Poderes Públicos, denúncias sobre abusos de autoridades para a promoção de responsabilização dos culpados, bem como defende no mesmo artigo, em seu §23º, que não haverá juízo de foro privilegiado (BRASIL, 1891, não paginado). Trata além, no artigo 82, da responsabilização dos funcionários públicos por atos abusivos e por omissões.

Outro expediente importante foi a instituição, pelo artigo 89, do Tribunal de Contas responsável pela liquidação das contas da receita e despesa do Governo (BRASIL, 1891, não paginado).

### **4.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**

Por sua vez a Carta de 1934 foi elaborada como um arranjo político que tinha como participantes de sua influência uma disputa entre a elite cafeeira e a elite industrial. Note-se ainda, que a Constituição 1834 fora ambientada, no plano internacional, por regimes totalitários na Europa.

Vale mencionar que a supramencionada Constituição obteve curta existência no ordenamento, desta feita, não conseguindo produzir amadurecimento suficiente para ajustar a recente democracia brasileira em um percurso estável. Em consequência não há amadurecimento quanto aos direitos e garantias instalados pela ordem constitucional posta; permanecendo, mais uma vez, o espírito paternalista no constitucionalismo brasileiro. Assim sendo, a Carta Política de 1934 continuou submissa à vontade do governante, que acabou por ser aniquilada e substituída pela Carta de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, sobre o pretexto do temor do comunismo, haja vista a impossibilidade constitucional de reeleição<sup>20</sup> pela via democrática.

---

<sup>20</sup>O artigo 52 da Constituição de 1934 consigna uma cláusula de barreira, assim dispõe: “O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta” (BRASIL, 1934, não paginado)

Mister reconhecer que a Carta de 1934 avança no que tange a transparência e probidade na Administração Pública. A saber, segundo o inciso I do artigo 7º da Magna Carta de 1934, compete aos Estados, quando da sua atividade legiferante, à observância do princípio da prestação de contas com a Administração (BRASIL, 1934, não paginado). Por seu turno, proíbe aos parlamentares a celebração de contratos com os Poderes Públicos e qualquer outra vantagem, emprego ou comissão, restringindo, ainda, a participação como diretor ou proprietário de empresa que goze de privilégios com a Administração Pública, a luz do artigo 33 da Constituição de 1934, expressa:

Nenhum Deputado, desde a expedição do diploma, poderá:

- 1) celebrar contrato com a Administração Pública federal, estadual ou municipal.
- 2) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprego público remunerados, salvas as exceções previstas neste artigo e no art. 62.

§ 1º - Desde que seja empossado, nenhum Deputado poderá:

- 1) ser diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor, em virtude de contrato com a Administração Pública (BRASIL, 1934, não paginado).

Bem a propósito, a Constituição de 1934 elenca como crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer ato que atente, dentre outros, a probidade da administração, posicionamento assentado na alínea “f” do artigo 57 (BRASIL, 1934, não paginado).

Tome-se em consideração que além desses recursos, que a Magna Carta de 1934 elenca no seu corpo normativo, traça outros elementos de defesa e controle social da probidade na Administração. Ao acatar a participação dos particulares na representação, via petição, aos Poderes Públicos para apuração de responsabilidade de agentes públicos, revela a premissa que todos são iguais perante a lei, não havendo privilégio entre uns e outros, sendo todos passíveis de responsabilidade por seus atos. É nessa dicção que o artigo 113, item 1 e 10, da Carta de 1934 assim aplica:

A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

- 1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou idéias políticas. [...]

10) É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade (BRASIL, 1934, não paginado, sic).

Não por acaso, ao encapar o instrumento de Mandado de Segurança<sup>21</sup> como proteção contra atos manifestadamente ilegais ou inconstitucionais de qualquer autoridade assegura aos

<sup>21</sup>Instrumento vanguardista e pioneiro no mundo. Sendo fixado, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, com a seguinte redação: “Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 33) Dar-se-á mandado de segurança para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal [...]” (BRASIL, 1934).

particulares a reclamação de seus direitos perante o Judiciário contra atos discricionários, por vezes não motivados, eivados de vícios de finalidade ou de abuso de poder.

#### 4.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937

Em contraste, a Constituição polaca de 1937, outorgada por Getúlio Vargas no período conhecido como Estado Novo fora caracterizado pela centralização do poder no Executivo, pelo nacionalismo, anticomunismo e por uma arrogância autoritária na regência dos negócios públicos. Por tudo, uma Carta Política elaborada com um único objetivo, ou seja, manter Getúlio no poder. Sob o pretexto do temor pelo comunismo<sup>22</sup> que avançava pelo mundo, em especial nos países da Europa, Getúlio implementou políticas de constrição de direitos e garantias, a saber, a censura prévia da imprensa, a extinção de partidos políticos<sup>23</sup>, além de outros recursos de repressão para a consolidação da ordem recém imposta.

Incumbe agora traçar as linhas da transparência pública de uma Carta guiada para servir aos interesses de seu governante. Frise-se que a hipertrofia do Executivo era tamanha que todo o arquétipo legiferante do Estado se concentrava nas mãos do Governo, assim era o disposto no artigo 64, *caput*, e §1º da Constituição de 1937:

**A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo.** Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa.

§ 1º - A **nenhum membro** de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei (BRASIL, 1937, não paginado, grifo nosso).

O Presidente guiava a agenda política e legislativa brasileira, controlando como Chefe Supremo do Estado, o exercício e orientação da política interna e externa, bem como da política legislativa, seguindo o entendimento exposto no artigo 73 (BRASIL, 1937, não paginado). Aliás, competia, ainda, ao Presidente a dissolução da Câmara dos Deputados e o

<sup>22</sup>Preâmbulo da Constituição de 1937 (BRASIL, 1937, grifo nosso) assim é exposto: “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela **infiltração comunista**, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”.

<sup>23</sup>Decreto-Lei n. 37/1937: “Art. 1º Ficam dissolvidos, nesta data, todos os partidos políticos”.

adiamento do Parlamento<sup>24</sup>. Frente a isso, a Carta Política de 1937 emprega em seu texto mecanismos de pouca realização prática, haja vista o poder de comando sobre os atos políticos e de governo. Sirvam de ilustração os artigos 85 e 89 da supracitada Carta:

**São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República** definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;

**d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público;**

Os **Ministros de Estado não são responsáveis perante o Parlamento, ou perante os Tribunais**, pelos conselhos dados ao Presidente da República.

§1º - Respondem, porém, quanto aos seus atos, pelos crimes qualificados em lei.

§2º - Nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste (BRASIL, 1937, não paginado, grifo nosso).

Em outros termos, a pouca realização prática de uma governança transparente e em uma deficiente política de responsabilização de agentes públicos consubstanciada no truncamento chefiado pelo Executivo, capaz de dizer o direito e a agenda política nacional, – levou, em certa medida, a Carta de 1937 a contradição. Ao fim e ao cabo, destoando entre o consignado para preservação da probidade administrativa estatal e entre os exorbitantes poderes do governante. Aliás, não é possível conhecer de plano qual autoridade competia o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos pela pessoa do governante. A Constituição polaca de 1937 omite tal órgão, trazendo, de forma geral, um órgão tido como autoridade competente para julgar os atos de um governante com poderes até de dissolver uma Casa Parlamentar.

Mais: diferentemente das Constituições brasileiras anteriores, onde há clara previsão de manejo de representação, via petição, aos Poderes Públicos contra atos de abuso de autoridade ou de responsabilização contra tais abusos; aqui, entretanto, não se acha previsão clara, ao revés, há previsão genérica<sup>25</sup> de representação em defesa de direitos ou sobre interesse geral. Tentativa clara e manifesta de afastar do cidadão o controle social no aparelhamento estatal.

<sup>24</sup>O Presidente Vargas, no Estado Novo, detinha superpoderes podendo, segundo o art. 74 da Carta de 1937, dispor: “Compete privativamente ao Presidente da República: a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua execução; b) expedir decretos-leis, nos termos dos arts. 12, 13 e 14; c) **dissolver a Câmara dos Deputados** no caso do parágrafo único do art.167; d) **adiar**, prorrogar e convocar o **Parlamento;**” (BRASIL, 1937, não paginado, grifo nosso).

<sup>25</sup>De forma geral a Constituição de 1937 trata do direito de representação da seguinte maneira: “Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 7º) **o direito de representação ou petição perante as autoridades, em defesa de direitos ou do interesse geral;**” (BRASIL, 1937, não paginado, grifo nosso).

#### 4.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

A Constituição de 1946 retoma o estabelecimento da democracia brasileira, em retirada do período do Estado Novo, e ainda, estabelece consigo direitos e garantias sociais e individuais, avançando, em especial, nos direitos sociais. Dando fôlego, ao que outrora era usado como instrumento político de governo, para a abertura democrática, civil e social.

Em se tratando, por outro lado, do rol de defesas para a probidade no âmbito da Carta de 1946 é incontroverso sua retomada dos ideais contidos nas Cartas de 1891 e 1934. Trazendo, sempre que possível, o dever de prestação de contas e de responsabilização em caso de abuso.

Nesse compasso, ainda proíbe aos parlamentares de celebrarem contrato com pessoas jurídicas de direito público ou empresa de economia mista bem como de aceitar comissões ou empregos perante tais pessoas jurídicas, além de restringir, como proprietário ou diretor de empresa, que usufrua de favores decorrente de contrato com pessoas de direito público, assim assenta o artigo 48 (BRASIL, 1946, não paginado).

A Carta Política de 1946 restitui, no artigo 77, o Tribunal de Contas, dando mais competências ao referido colegiado, que agora passa, além de analisar a legalidade das contas, julgar as contas dos responsáveis por dinheiro público, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária bem como julgar a legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946, não paginado).

Por sua vez, ao Presidente da República compete prestar contas anualmente ao Congresso Nacional de contas do exercício anterior, segundo a dicção do artigo 87 (BRASIL, 1946, não paginado). Incumbe ainda ao Presidente o dever com a probidade administrativa estatal, por seu descumprimento, poder-se-ia gerar crime de responsabilidade, conforme o artigo 89 da Carta de 1946:

São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: [...]

**V - a probidade na administração** (BRASIL, 1946, não paginado, grifo nosso).

A Constituição assegura ainda um rol de remédios de atividade popular para averiguação e contenção de eventuais desvios ou abusos de poder, ilegalidades – assegurando a nulidade de atos lesivos contra o patrimônio público.

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 1º Todos são iguais perante a lei.



**§ 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.**

**§ 37 - É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.**

**§ 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (BRASIL, 1946, não paginado, grifo nosso).**

Note-se, o retorno, da figura do direito de representação, mediante petição, aos Poderes Públicos contra atos eivados de ilegalidade e abusividade, que outrora fora suprimido, por uma fórmula genérica, pela Carta de 1937. O §38º do supracitado artigo, traz consigo um novo elemento de manejo popular importante para a busca da preservação do patrimônio público. Perfazendo o cidadão com um dos atores para o controle social dos negócios públicos e ao mesmo tempo dando legitimidade para confrontar atos que violem os princípios da legalidade, moralidade, economicidade, justiça social, ao fim e ao cabo, dando suporte jurídico ao cidadão para reclamação de atos que desviem dos objetivos impostos ao Estado.

#### **4.6 Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**

A sociedade brasileira não acostumada com os princípios democráticos propostos pela Magna Carta de 1946 – além de considerar a instabilidade e contexto histórico brasileiro donde decisões políticas vinham de cima para baixo, marcado pela imposição recorrente – viu ceder seus fundamentos por uma ordem às avessas. Simbolizada, mais uma vez, pelo autoritarismo, repressão e violação de direitos. Tal ordem acabou por esvaziar a abertura nos debates políticos e sociais no Estado brasileiro, que por via reflexa, engessou a participação popular e inoculou os espaços de poder. Destarte, tal movimento, engendrou pela queda do sistema democrático vigente para abrir espaço ao regime de exceção mais obscuro da história brasileira, ou seja, uma Constituição semântica a serviço de práticas autoritárias com vista a estabilizar o poder de quem detém de fato as rédeas do poder estatal, usurpando o poder constituinte originário.

Instalado o regime militar era necessário um Estatuto que pudesse reger as políticas do governo. Concedendo ao Executivo do regime militar preponderância sobre os outros poderes constituídos.

Mais: as liberdades civis, nos anos de chumbo, foram tolhidas, guiadas e restringidas por políticas tutelares do regime de exceção, sufocando o pouco espaço de poder constituído durante o constitucionalismo brasileiro.

Em contraste, as políticas levadas a cabo pelo regime, como justificação de sua implantação, há pouco avanço quanto à transparência ou probidade na administração pública. Vale registrar que um dos motivos para implantação do regime militar foi para assegurar a moralidade e a probidade na administração do Estado (BRASIL, 1967).

Em se tratando de prestação de contas a Carta Política de 1967 (BRASIL, 1967, não paginado) autoriza a intervenção nos Estados e a intervenção nos Municípios quando da falta de prestação de contas de cada ente, assim expõe os artigos 10, VII, “g” e 18, §3º, “c”. Proíbe os parlamentares de contratar com Administração, aceitar comissão ou empregos, bem como ser dono ou diretor de empresa que goze de benefícios com os Poderes Públicos, posição adotada pelo artigo 36 (BRASIL, 1967, não paginado).

Por sua vez, pondera que a prestação de contas do Presidente será prestada anualmente, dentro de sessenta dias após início da sessão legislativa, em relação às contas do exercício anterior, artigo 83, XVII (BRASIL, 1967, não paginado). Nessa linha, o artigo 84, V (BRASIL, 1967, não paginado), expressa como um dos elementos para constituir crime de responsabilidade do Presidente atentar contra a probidade administrativa.

Ponto salutar é o exigido pelo artigo 95, §1º:

Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer.

**§ 1º - A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos** (BRASIL, 1967, não paginado, grifo nosso).

Trata, ainda, no artigo 147, das inelegibilidades reflexas dos parentes dos chefes do Poder Executivo e ao tratar sobre tal assunto, por tangência, no artigo 148 da Magna Carta de 1967 estabelece um regramento complementar para tratar a preservação da lisura e da probidade administrativa, assim dispõe o artigo 148:

A lei complementar poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade visando à preservação:

I - do regime democrático;

**II - da probidade administrativa;**

III - da normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico e do exercício dos cargos ou funções públicas (BRASIL, 1967, não paginado, grifo nosso).

Ao disciplinar sobre os direitos individuais no artigo 150, expõe sobre o direito de representação (§30) e sobre a ação popular (§31):

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§30 - É assegurado a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade.

§31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas (BRASIL, 1967, não paginado, sic).

As figuras da representação contra abusos de poder combinado com ação popular integram um componente formal para enxugamento de eventuais vícios no Estado. Entretanto, é forçoso reconhecer que tais medidas tornam-se inócuas sem a contraprestação das instituições em assegurá-las com instrumentos hábeis para o fomento do controle social e político do Estado.

#### 4.7 Emenda Constitucional n. 01/1969

Muito longe de qualquer realidade ou, ao menos, possibilidade democrática é onde se situa a Emenda Constitucional n. 01/1969 (EC n. 01/1969). Uma Emenda Constitucional materialmente formatada para ser uma Constituição outorgada e a serviço do regime militar, caracterizada pelos mesmos moldes da Carta de 1967, ou seja, uma constituição meramente semântica. Com espaços de lutas distanciados e repressão legal a serviço do governante. A Carta Política de 1969 foi assessorada, por diversos momentos, por instrumentos supraconstitucionais – os Atos Institucionais – onde eram ditados os regramentos da agenda política e administrativa estatal.

Não muito diferente da Constituição de 1967, a EC n. 01/1969 traz consigo um ferrenho combate à corrupção no maquinário público, haja vista que um dos objetivos para a implantação do regime militar era o combate à corrupção. Propõe os artigos 10, III e 15, §3º, “c” e “e”:

A União não intervirá nos Estados, salvo para: [...]

III - pôr termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a **corrupção no poder público estadual**; [...]

A autonomia municipal será assegurada: [...]

§ 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, sòmente podendo ocorrer quando:

c) **não forem prestados contas devidas**, na forma da lei;

e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou **de corrupção** (BRASIL, 1969, não paginado, grifo nosso, sic).

Em se tratando do Presidente da República, este poderia decretar Estado de Sítio em casos de grave ameaça de corrupção, dispõe o artigo 155, §3º:

O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de: [...]

§ 3º A fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre o funcionamento dos Podêres e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou **corrupção**, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei (BRASIL, 1969, não paginado, grifo nosso, sic).

Ademais, o Presidente da República estaria sujeito a crime de responsabilidade caso atentasse contra a probidade administrativa, conforme inciso V do artigo 82 da EC n. 01/1969 (BRASIL, 1969, não paginado). Por sua vez, o artigo 151, estabelece um regramento complementar que explicita os casos de inelegibilidade reflexa, visando buscar, dentre outras, a probidade e moralidade administrativa.

Em relação aos direitos de representação e ação popular, são integralmente absolvidos, da mesma forma da Carta de 1967, sendo cabíveis para representar contra abuso de poder ou repelir atos lesivos contra o patrimônio público, em conformidade ao artigo 153, §§ 30º e 31º da EC n. 01/1969 (BRASIL, 1969, não paginado).

#### **4.8 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

A República brasileira, atravessada outrora por uma ditadura militar, busca sua redefinição democrática, a partir de 1985, com a posse de José Sarney como Presidente da República. Dando fim a vinte e um anos de um Estado de exceção permanente e generalizado.

Passado isso. Percebe-se, na sociedade brasileira, uma demanda histórica de insuficientes políticas públicas, inclusive de respeito aos direitos e garantias fundamentais. Com efeito, no processo da Constituinte de 1987-1988, houve grande movimentação popular, através de emendas populares<sup>26</sup>, como forma de reivindicar com maior densidade normativa os direitos e garantias historicamente violados, calados e subjugados pelo Estado, com vistas a conter o Estado e responsabilizá-lo.

Não é por menos que a Constituição de 1988 dar maior efetividade aos direitos e garantias fundamentais, outrossim, maior participação do cidadão na formação dos debates públicos, possibilitando maior abertura ao diálogo democrático e acesso a agenda política do poderes constituídos, nessa linha, permitindo voz ao eleger diretamente seus representantes para mandatos eletivos com data fixada para seu início e término. Desta feita, concedendo ampla fiscalização sobre os Poderes Públicos.

---

<sup>26</sup> Efervescência Popular levou com que a sociedade civil, igreja, indústria, organizações e movimentos, trabalhadores, grupos minoritários e mulheres buscassem participação na construção do texto constitucional; construindo, assim, um compilado de 122 Emendas Populares (CAMARA DE DEPUTADOS, 2008).

Decerto, o Estado Democrático de Direito é composto por um sistema de fiscalização tanto no aspecto jurídico formal, através do sistema de freios e contrapesos, quanto de um sistema jurídico correcional administrativo. Nesse último, o sistema é analisado, dentre outros aspectos, a probidade na administração, além do puro prisma formal dos atos da Administração Pública. Fazendo controle das manifestações do Estado não somente pelo viés legal, mas integrando a um sistema jurídico de normas e princípios fundamentais. Não é por menos que Freitas (2009, p. 14-15) aduz que o controle sobre os atos dos Poderes Públicos não se restringem tão somente ao controle de legalidade, voga pelo respeito de tantos outros, a saber:

(a) princípio do interesse público e a correlata subordinação das ações estatais ao princípio da dignidade da pessoa humana; (b) princípio da proporcionalidade ou da adequação axiológica e da simultânea vedação de excesso e de inoperância ou omissões causadoras de sacrifícios desnecessários e inadequados; (c) princípio da legalidade; (d) princípio da imparcialidade (ou impessoalidade), derivado do princípio geral da igualdade, que proíbe discriminações negativas e determina discriminações inversas ou positivas (reduzidas de desigualdades iníquas); (e) princípio da moralidade e seu descendente subprincípio da probidade administrativa; (f) princípio da publicidade ou da máxima transparência; (g) princípio da confiança ou da boa-fé recíproca nas relações de administração; (h) princípio da segurança jurídica associado ao princípio da motivação; (i) princípio da ampla sindicabilidade dos atos, contratos e procedimentos administrativos, associado ao princípio da participação; (j) princípio da unicidade da jurisdição ampla e conseqüente não-cerceamento do acesso ao Poder Judiciário em casos de lesão ou ameaça de lesão a direito do cidadão ou da administração pública; (k) princípios da eficiência, da economicidade e da eficácia; (l) princípio da legitimidade; (m) princípio da responsabilidade objetiva da administração pública e dos entes prestadores de serviços públicos, associado ao princípio da precaução, válido não apenas na esfera ambiental; (n) princípio da intervenção essencial, que determina o dever do Estado de promover, de imediato, a tutela do núcleo dos direitos fundamentais.

No cotejo, a Carta de Outubro de 1988 avança exponencialmente tanto em princípios quanto em normas, em relação às Cartas anteriores, no trato da contenção à improbidade administrativa, da mesma forma que amplifica os recursos de prevenção, controle e punição de agentes públicos ímprobos. Ao empregar tais tarefas, busca-se revestir a República brasileira em um Estado que além de cumprir os preceitos legais e estatutários, busca, além, impedir que os interesses dos agentes públicos prevaleçam. Não somente uma República que preserve o Estado legal, mas um Estado aberto ao processo dialético dialógico e comprometido com os fundamentos de um sistema democrático.

A par disso, a *Lex Mater* de 1988 desde logo estampa no artigo 5º instrumentos sociais e pessoais de controle contra a corrupção, abusos e atos lesivos ao patrimônio público, *in verbis*:

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

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

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou **contra ilegalidade ou abuso de poder**;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

LXIX - conceder-se-á **mandado de segurança** para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela **ilegalidade ou abuso de poder** for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o **mandado de segurança coletivo** pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;

b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXIII - 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

O Texto Constitucional de 1988 é claro ao designar como causa para patrocínio de ação popular a defesa da moralidade na Administração Pública, bem como assegura o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos, contra ilegalidade ou abusividades. Nesse esteio, é dever da Administração Pública prestar informações de interesse coletivo ou geral no prazo legal, sob pena de responsabilidade da autoridade pública pelo seu não fornecimento, no mais, a não prestação de tais informações será por ocasião de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Por outra via, estabelece no artigo 14, §§ 7º, 9º, 10º, os casos de inelegibilidade reflexa dos parentes do chefe do Poder Executivo concedendo proteção a fim de proteger a probidade e a moralidade administrativa (BRASIL, 1988, não paginado). Instruindo, ainda, uma ação de impugnação de mandato para o caso de fraude, corrupção, bem como o uso do abuso do poder econômico (§10º). Nessa linha, o artigo 15, inciso V, aduz que os direitos políticos tão somente serão perdidos ou suspensos em caso de improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, §4º<sup>27</sup> (BRASIL, 1988, não paginado).

<sup>27</sup> Assim se comporta a Carta de Outubro de 1988 ao tratar da punição em caso de improbidade administrativa: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 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, não paginado, grifo nosso).

Ademais, a Constituição exige dos entes políticos o dever de prestação de suas contas, artigo 30, III<sup>28</sup>, inclusive dando como causa de intervenção por parte da União nos Estados e dos Estados nos Municípios à falta de prestação de contas com a administração pública, assim instrui os artigos 34, VII, “d” e 35, II (BRASIL, 1988, não paginado).

Um dos artigos mais férteis e combativos quando se trata de improbidade é o artigo 37 da CRFB/88, tratando de princípios basilares para toda a administração pública em geral, além de trazer outros princípios específicos. O aludido artigo trava uma luta contra o personalismo, patrimonialismo e a pessoalidade, substantivos recorrentes na história brasileira, com fito de evitar a devassa de tais expedientes no trato dos negócios públicos. Principalmente quando trata dos princípios explícitos que deverão guiar toda a Administração Pública brasileira, artigo 37, *caput*, CRFB/88. Dá-se comando para a Administração Pública claros e objetivos, não comportando exceções ou desvios para a sua não sujeição a tais princípios. Em outros termos, a Administração Pública deve ser uma Administração legal, impessoal, moral, pública e eficiente. No mais, tais comandos já deveriam ser claros e evidentes quando se fala de um Estado Democrático de Direito, entretanto, pensando no constitucionalismo brasileiro marcado por oscilações e violações a direitos e garantias fundamentais, o Constituinte preferiu por colocar explicitamente esses princípios regentes na seção de que trata da Administração do Estado.

Observe-se a harmonia dos princípios regentes, com vistas à busca da moralidade e imparcialidade da Administração com o particular, separando interesses e compondo no mesmo compasso um núcleo de preservação desses interesses. Pautando o Administrador na legalidade estrita, não podendo fazer nada além ou aquém da lei, bem como exige impessoalidade quando da tratativa de assuntos atinentes aos administrados, expurgando o personalismo da Administração Pública. Não por menos, os atos do Administrador devam ser públicos e publicados, para conhecimento coletivo ou/e particular, tornando-se requisito de validade do ato do Administrador Público. Perceba-se, ainda, o princípio da eficiência como dever de celeridade nas comunicações da Administração para com os administrados, consagrado com um autêntico direito dos administrados frente à Administração Pública.

O aludido artigo traz consigo o princípio da acessibilidade a cargos e a empregos públicos, sendo acessíveis os cargos para todos brasileiros, mediante provas ou provas e títulos. Ainda designa que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração

---

<sup>28</sup>“Art. 30. Compete aos Municípios: III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo **da obrigatoriedade de prestar contas** e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988, não paginado grifo nosso).

Pública devam ser contratadas mediante licitação pública assegurando igualdade entre os concorrentes, consubstanciado no princípio da licitação. De mais a mais, assim expõe o artigo 37, II, XXI e § 1º:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, **ao seguinte**:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

Bem como defere competência ao Legislador o fazimento de legislação que discipline a forma de acesso a registros administrativos, a atos de governo e sua representação em caso de exercício negligente ou abusivo de poder. Conduz o regramento, ainda, que atos de improbidade administrativa serão passíveis de suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, assim manifesta o dispositivo, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º **A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta**, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 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, não paginado, grifo nosso).

Nessa mesma abordagem, a Carta de Outubro exige dos Poderes Públicos, ainda, o dever de publicidade anual dos valores percebidos como subsídio ou salário pelos agentes públicos em cargos ou empregos públicos, essa é a inteligência do artigo 39, § 6º da CRFB/88 (BRASIL, 1988, não paginado).



Nessa esteira ao tratar no artigo 173, § 1º, III sobre atividade econômica pelo Estado, de forma excepcional, impõe ao Estado quando empresário a submissão dos mesmos princípios esculpido no artigo 37, *caput*, bem como o dever de realizar licitação e contratação de obras, serviços e alienações nos moldes dos princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988, não paginado).

Não por menos o artigo 49, IX e X (BRASIL, 1988, não paginado) atribui competência exclusiva do Congresso Nacional o julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República e da apreciação de relatório de execução de planos de governo da Presidência. Do mesmo modo que fiscaliza e controla os atos do Poder Executivo, incluindo a administração indireta (BRASIL, 1988, não paginado). Em caso de falta de prestação de contas por parte da Presidência da República é de competência privativa da Câmara de Deputados à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo de sessenta dias após abertura dos trabalhos legislativos, assim alude o artigo 51, II (BRASIL, 1988, não paginado). Tais dispositivos buscam conter o poderio que em diversos momentos o Poder Executivo foi levado a se sobrepujar aos demais Poderes, assim, a *Lex Mater* de 1988 defere competências exclusivas e privativas ao Poder legislativo para controle, fiscalização e julgamento de atos executados pelo Executivo, inclusive de crime de responsabilidade, não se permitindo margem para excrescências no ordenamento jurídico, fazendo com que uma função hipertrofie e outra diminua (BRASIL, 1988, não paginado).

De passagem, convém registrar que os Parlamentares, segundo o artigo 54, são proibidos de contratar ou patrocinar causas que interessam os Poderes Públicos ou empresas que gozem de privilégios com a Administração, assim como ser dono, controlador ou diretor dessas empresas; aceitar ou exercer cargo ou emprego remunerado, inclusive os *ad nutum*; ou ser titular de mais de um cargo ou mandato eletivo (BRASIL, 1988, não paginado).

Por outro lado, em se tratando da fiscalização do Poder Legislativo sobre casos de corrupção ou improbidade na administração pública, recebida mediante denúncia feita por particular; cabem às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, a competência, em razão de suas funções, o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa sobre atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, artigo 58, §2º, IV, da CRFB/88 (BRASIL, 1988, não paginado).

Merece realce a forma como a Magna Carta de 1988 tratou o controle externo sobre a Administração Pública. Deferindo competência para o Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, o exercício do controle externo sobre os Poderes Públicos através da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União

e de sua Administração direta e indireta. Tendo como parâmetro dessa atividade correcional – a legalidade dos atos, a legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas – prestando contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou obrigações de natureza pecuniária que a União deva responder, inteligência assentada no artigo 70 (BRASIL, 1988, não paginado).

O artigo 71 da Constituição da República de 1988 ao disciplinar a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) elenca alguns dispositivos basilares na fiscalização, julgamento e punição de atos atentatórios a probidade na administração e a transparência pública, a saber, os incisos I, II, V, VI, VIII, IX e XI do artigo 71 da CRFB/88, assim exposto:

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

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

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

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

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

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

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

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

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

Destarte, cabe ao TCU à apreciação das contas do Presidente da República através de parecer a ser remetido ao Congresso Nacional, assim como julgar as contas de administradores, em geral, que cuidem de dinheiros, bens e valores da Administração Pública. Igualmente, fiscalizando contas de empresas cujo capital a União seja participante, assim como, aplicações de recursos transferidos da União, mediante convênio, acordo ou ajuste aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios. Tais preceitos constitucionais insculpidos como dever de prestação de contas, em suma, consubstancia o Princípio da Prestação de

Contas<sup>29</sup>, devido por todos os administradores de valores e bens públicos. E mais: o TCU possui competência de aplicar sanções, previstas em lei, para caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, inclusive de multa proporcional ao dano causado ao erário. Em se tratando de verificação de ilegalidade de despesa, o TCU assinará prazo para que o órgão ou entidade adote expedientes necessários para o fiel cumprimento normativo (BRASIL, 1988, não paginado).

Designa, a todos os Poderes, implantação de controle interno no âmbito de suas administrações com vistas ao cumprimento de metas, execução de programas de governo e orçamento da União, assim como verificar a legalidade e avaliar os resultados da gestão dos recursos públicos e apoiar o controle externo no desempenho de suas funções constitucionais. Nessa linha, traça um recurso de participação social iminente importante para denúncia de irregularidades ou ilegalidades dirigida ao TCU. Privilegiando, dessa forma, o controle social dos recursos públicos, concepção adotada pelo artigo 74 da Constituição da República de 1988:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

**§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União** (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

Nessa ordem, a Carta de Outubro de 1988 em seu inciso V do artigo 85 traz como causa configuradora de crime de responsabilidade – atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração (BRASIL, 1988, não paginado). Ademais, a Carta Política de 1988 consigna vários dispositivos sobre a competência para julgamento de crime de responsabilidade de autoridades públicas. Sirvam de ilustração os dispositivos: 1) artigo 96, III que trata que é competente o Tribunal de Justiça para julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal, bem como os membros do Ministério Público nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; 2) artigo 100, § 7º trata da

<sup>29</sup>Princípio norteado pelo conceito de *accountability* e pelos Princípios da Transparência e da Boa Governança, ou seja, os Poderes Públicos agirem dentro dos limites legais fazendo, a respectiva, prestação de contas de seus atos.

competência do Conselho Nacional de Justiça para julgar crime de responsabilidade, por ato comissivo ou omissivo, do Presidente do Tribunal respectivo, que retardar ou frustrar a liquidação regular de precatórios; 3) artigo 102, I, “c”, o Supremo Tribunal Federal é competente para julgar crime de responsabilidade de Ministros de Estado, Comandantes das Forças Armadas, com ressalva do artigo 52, I, da CRFB/88, os juízes dos Tribunais Superiores, os membros do TCU e os chefes de missão diplomáticas de caráter permanente; 4) artigo 105, I, “a”, o Superior Tribunal de Justiça é competente para julgar nos crimes de responsabilidade: os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais; e 5) artigo 108, I, “a”, aos Tribunais Regionais Federais competem o julgamento nos crimes de responsabilidade, os juízes federais, inclusive os da Justiça Militar e do Trabalho, e os membros do Ministério Público Federal, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral (BRASIL, 1988, não paginado).

Tudo considerado, a Constituição da República de 1988 por vários momentos considera sobre a ocorrência de crime de responsabilidade em caso de descumprimento de algum comando imperativo, seja ele, para impedir a improbidade na administração, para impedir ilegalidades ou para casos de não oferecimento de direitos sociais mínimos; como é o caso do artigo 208, § 8º (BRASIL, 1988, não paginado), prevendo responsabilidade da autoridade competente pelo não oferecimento de ensino obrigatório ou por sua oferta irregular; ou quando veda, sob pena de crime de responsabilidade, investimento que tenha duração que ultrapasse um exercício financeiro sem sua prévia inclusão no Plano Plurianual ou sem lei que autorize a sua inclusão no Plano Plurianual, segundo o artigo 167, § 1º da Carta de Outubro de 1988 (BRASIL, 1988, não paginado).

Por fim, merece destaque a constatação que a Constituição da República de 1988 de per si já concede maior normatividade para o combate à corrupção e a improbidade administrativa, ou seja, dentre todas as Cartas Políticas brasileiras, a de 1988 foi a que melhor abrangeu a questão. Nesse contexto, Ayres Britto ressalta que “A nossa Constituição seguramente é a mais aparelhada do mundo, normativamente, no combate à corrupção. É a mais preocupada com probidade administrativa” (2014 *apud* MORAES et al., 2014, não paginado).

## 5 CORRUPÇÃO NO BRASIL SOB A ÓTICA DA TEORIA DO DESASTRE

Em verdade, a corrupção é um fenômeno linear. De tempo em tempo manifesta-se em dimensões diversificadas, ou seja, em menor grau ou maior grau. Ora se comportando no comprometimento de certos aspectos locais ou regionais, sistematicamente fechadas e por vezes esporádicas. Ora ganhando notoriedade e ampliação aos olhos mundiais, em um sistema aberto.

Por outro lado, os casos notórios de corrupção que estão ocorrendo agora, mais especificadamente, são os apontados pela doutrina de corrupção sistêmica e estrutural, isto é, quando aparecem em todas as figuras do sistema estatal e estas figuras só funcionam com o seu regramento e mandamento (NIETO GARCIA, 2007, p. 160).

É por base nesse paradigma que utilizaremos a Teoria do Desastre como matriz inicial desse estudo capitular.

Decerto, através da Teoria do Desastre, defendido por Damacena (2012)<sup>30</sup> em trabalho dissertativo de mestrado em direito, tomaremos emprestado suas ideias como vislumbre inicial do estudo sobre a corrupção sistêmica e estrutural. Onde travaremos a relação da corrupção como um desastre socioeconômico relevante – fazendo, sempre que possível, modulações e ajustes da concepção original empregada por Damacena; com vistas a compor, situar, investigar e analisar a corrupção como vetor de desmembramento das políticas públicas, dos direitos sociais e da economia. Haja vista que os desastres podem se apresentar através de fenômenos sociais, políticos, culturais e econômicos, segundo Damacena (2012, p. 13).

A Teoria do Desastre é um desmembramento da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann (2007), teoria fundamentada na autopoiesis da biologia e transposta em uma concepção inovadora para o campo das ciências sociais. Preconizando que todo sistema, inclusive o social, é auto referencial, ou seja, produzindo a si próprio ou não. Preconiza, ainda, que os sistemas podem conviver com contingências de outros sistemas ao passo de suas próprias, assim é com o Direito e a corrupção ou a improbidade administrativa. Assim, o processo de análise e compreensão desses sistemas e contingências é essencial para a busca dos desvios que a corrupção causa no Estado, em especial, no caso do Brasil.

---

<sup>30</sup>Damacena (2012), em sua dissertação “A Formação Sistêmica de um Direito dos Desastres”, aborda os vetores de fato e de direito das políticas de enfrentamento de catástrofes ambientais no mundo e Brasil, bem como tais manifestações se revelam.

Assentado isso, precisa é a constatação do trabalho dissertativo da autora ao dispor o seguinte:

Importante salientar que tanto a crise civilizatória, quanto os desastres estão inseridos em um contexto maior de sociedade contemporânea, que tem como traço fundamental a auto-produção dos riscos e a confrontação de efeitos colaterais oriundos da transposição dos paradigmas industrial e pós-industrial. Neste último, os riscos ganham novas feições, são menos acessíveis aos sentidos humanos, nem sempre previsíveis pela ciência, podendo ser transfronteiriços, protraídos no tempo e até catastróficos (DAMACENA, 2012, p. 8).

Verifica-se uma auto-irritabilidade nos diversos setores do seio social. Tanto a política e os setores da justiça sofrem tal irritação. Tornando evidente que medidas de enfrentamento sejam empregadas tanto com participação da sociedade civil organizada no debate da agenda política quanto do próprio Estado, buscando evitar, ao máximo, os riscos sobre o Estado Democrático de Direito, que inclui a redução do risco de corrupção generalizada e paralisante no antro da Administração Pública.

Em outras palavras, é dizer como, onde e quando serão tomadas decisões contundentes para potencializar mecanismos de prevenção dos riscos contra o Estado, o que inclui o combate ao risco de corrupção endêmica no Estado.

Não se olvide que a corrupção como desastre socioeconômico passou a existir agora. Existe desde que as sociedades são sociedades. Entretanto, foi através de um momento de preocupação interna e internacional que Estados observaram com maior atenção os efeitos da chaga da corrupção no mundo, nas nações e na economia.

Ao fim e ao cabo, o que ocasionou essa constatação foi expressivo contingente de casos escandalosos de corrupção no alto escalão dos governos nacionais, cujo reflexo se deu em uma crescente evolução sistêmica e estrutural de corrupção no mundo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

Não por acaso que se faz necessário um estudo transdisciplinar para compreender tal impasse nas administrações públicas dos Estados, com vistas a entender com maior amplificação científica a corrupção e a improbidade administrativa.

Desta feita, é por isso que as ciências sociais não podem estar à margem do estudo e compreensão de tais elementos, haja vista seu caráter sistemático e relacional com diversos setores, incluindo o social, o político, o jurídico, o econômico e tantos outros (BOURDIEU, 2002). A corrupção e a improbidade administrativa, em sua concepção mais restrita ao Estado, minam e deflagram os sistemas supracitados ao rompimento de suas funcionalidades, bem como potencializa que tais agentes deturpem o progresso do Estado Democrático - possibilitando, ainda, a devassa e minoração de direitos e garantias fundamentais.

Em outros termos, é dizer que os citados elementos afetam de maneira depreciativa e violadora os espaços sociais, políticos, jurídicos e econômicos; sufocando direitos e restringindo garantias fundamentais combativos de desigualdades.

Ademais seus efeitos não se restringem a pontos específicos ou localizados, ao revés, penetram nos diversos setores e regiões do globo. Anote-se que a corrupção não é um mal necessário de uma localidade ou país, ou de um povo ou de uma cultura. Não se duvide – ela é multicultural – podendo se apresentar em menor ou maior medida em uma região, época ou cultura.

Nada mais nada menos, percebe-se o quanto essa temática é de difícil assimilação, exigindo maior rigor científico por parte dos estudiosos do campo social, e não só deles, em sua análise e compreensão. Indubitavelmente, reconhecer que estudar, prevenir e combater a corrupção no Estado e na sociedade seja de relevância mínima, não possui qualquer amparo lógico. Nesse sentido, torna-se de relevância cogente a todos os estudiosos e aos administradores compromissados com a probidade e com a transparência estatal.

Como já sublinhado, os dados elencados no capítulo anterior confirmam a justificativa para essa preocupação. E o Brasil não aponta para aspectos favoráveis<sup>31</sup>, com sério risco de corrupção endêmica e estrutural em sua Administração Pública. E tendo como consequência da corrupção endêmica é o exaurimento das políticas públicas e o desmembramento das formas de controle social e político.

Assim sendo, tornar-se imperioso o que Freitas (2009) instrui ao lecionar que se o Estado não programar de maneira efetiva mecanismos de segurança jurídica e de proteção institucional, inclusive contra a corrupção, restaria ao ente estatal à sujeição contínua de quebra do núcleo indisponível dos direitos fundamentais, bem como da ineficácia dos princípios constitucionais consagrados pela ordem jurídica. Ou seja, despontando para um estado de coisas inconstitucional constante.

Para além, constata-se que o esgotamento de instâncias deliberativas do Estado (social, política e jurídica) quando da tratativa de corrupção pública em busca de mudanças paradigmáticas na envergadura estatal pode levar a sérios comprometimentos na ordem principiológica e normativa da Constituição do Estado. Tendo em vista que a maturação e o desenvolvimento do espírito constitucional se performa através do debate comunicativo dos cidadãos com a política e com o direito. Aliás, a Constituição de um Estado se dá através de intensas movimentações populares, bem como através de debates públicos constantes e reais,

---

<sup>31</sup> Vide o 3 Capítulo sobre os dados internacionais.

pois a Constituição não se pode restringir tão somente a simples reprodução textual inscrita em papel; ela vai além: comutando interesses e conflitos, promovendo diálogo e conduzindo à pacificação e maturação social (LASSALE, 2002).

Urge-se por um levante do corpo social, político e jurídico para a promoção desses ideais. Construindo, através do diálogo, o sentimento de constituição proposto por Verdú (2004), buscando além de incorporar um espírito de construção e respeito à Constituição e às leis; buscando, igualmente, gerir mecanismos de participação popular e de debates institucionais incursos no combate à corrupção e a improbidade administrativa.

E não é por menos que tal empreitada deva ser estimulada e ensinada, haja vista seu efeito de produzir a defesa social e política contra as desastrosas consequências da corrupção nas políticas públicas do Estado e na própria moralidade da sociedade.

Incumbe agora tracejar os contornos da corrupção no Estado e sua relação na corrosão expressiva da democracia, deslegitimando o ente estatal e forçando a constantes negativas e violentas negações de direitos e garantias fundamentais, ou seja, ao fim e ao cabo sendo um desastre social, político e econômico.

Corrupção como desastre exigir atenção dobrada. Caso contrário, toda base social, estrutural e normativa de um Estado cairá por terra. E se ainda sobrar algo desse Estado caído e corrompido, a ele se insurgirá como um morto-vivo, vivendo da força violenta, de injustiças e de negações de direitos humanos, melhor dizendo, um Estado de não direito ou um Estado não reconhecido por sua natureza.

De passagem, convém registrar que dentro do “Estado oficial” descrito pela Constituição de um país, donde se preceitua regras e ditames societários, há outro(s) “Estado semiclandestino”, donde reinam o clientelismo, os subornos, as chicanas e os conchavos, trazendo a tona uma das reais facetas da Administração Pública corrupta (NIETO GARCIA, 2007). Este “Estado semiclandestino” mostra-se claramente, mais uma vez, quando do aceite de subornos por agentes públicos, pelo favorecimento e perdão de tributos ilícita ou lícitamente, porém imoral e em desacordo com os princípios constitucionais e os estatuídos em lei.

Esposada tal compreensão, assimila-se que um Estado vulnerado pela corrupção é nada mais e nada menos que um Estado deficiente e indisposto em possibilitar a defesa da democracia, da justiça, da transparência e do erário. Em um Estado paralisante, imbricado e submerso no mundo da improbidade sistêmica.

Um risco constante que submeteria o Estado, as suas instituições e seus órgãos de potencialmente de se servirem da lógica de favorecimentos e/ou enriquecimento ilícitos.



Notadamente restaria ao Estado a ingerência de forças de coordenação estranhas àquelas impostas pela Constituição ou pelas leis.

Ademais, não podemos deixar de lado o elemento humano quando se trata do estudo sobre a corrupção e a improbidade – mais especificadamente do humano brasileiro, cuja formação é o diferencial para compreender o *modus* de agir do brasileiro frente os negócios, bens e poderes públicos.

Desde logo, tome-se em consideração que o personalismo e o culto às personalidades não é bem um elemento de coesão social e muito menos de aparelhamento organizacional de um Estado.

É por isso que Holanda (1995) ao descrever a sociedade brasileira primordial – desenha sua caricatura como uma sociedade trincada em nítido personalismo. Uma sociedade concebida através de vínculos de pessoa a pessoa, restando por serem vínculos formados pela irracionalidade e passionalidade. Restando pouco liame entre diferenciar o que seria o público e o que seria o privado.

Ademais, a sociedade brasileira à época não se submetia facilmente aos ditames da racionalidade, da ordem e do respeito às regras. O que segundo Holanda seria um verdadeiro contrassenso para uma sociedade “em vias de organizar-se politicamente”. Faltando coesão social à sociedade brasileira inicial.

Que fique claro que essa falta de coesão é herança do colono lusitano emprestado ao brasileiro inicial, ou seja, não é algo que foi adquirido pelos brasileiros ao longo dos anos.

É por tal dicção que Holanda (1995, p. 182) conclui que no enquadramento jurídico “[...] as constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômenos correntes em toda a história da América Latina”. Assim os vínculos pessoais combinado com o clientelismo político fragilizam nossas instituições desde seu nascedouro.

De mais a mais, os espaços públicos são visto como mera extensão dos espaços privados, nada mais natural do que imaginar o maquinário público e a vida política como característica do patrimonialismo remanescente do patriarcado rural brasileiro. Não por acaso que Holanda (1995) utiliza-se de um conceito weberiano de patrimonialismo para entender os negócios públicos brasileiros. Para Holanda, não há especialização típica de funções na Administração Pública brasileira, como é de se esperar de Estados burocráticos; assim como a falta de zelo e preservação pelos direitos e garantias dos cidadãos.

Além disso, a gestão pública é encarada como de interesse particular, assim, todos os empregos, funções e privilégios eram concebidos como “direitos pessoais” do agente público, ou seja, um contraponto ao Estado burocrático baseado no interesse coletivo e objetivo.

Todo o arquétipo estatal se contrapunha a impessoalidade. O funcionamento do Estado comportava apadrinhamentos e baseava-se no nepotismo. A Administração franqueada por interesses particulares e ao mando de quem detinha poder.

É nesse esteio que surge o “homem cordial”<sup>32</sup>, definido por Holanda como o “caráter nacional brasileiro”. O homem cordial é inclinado pela emoção em estado puro e, muitas vezes, em estado de violência. Ora bem, esse “caráter nacional” consubstanciado pela emotividade dificulta as manobras para uma interação social regrada por valores impessoais no mesmo compasso que inibe o crescimento do interesse público sobre o privado. Contudo, esse caráter para Holanda não seria algo imutável ou inalterado, todavia, na sua visão isso seria dissipado com a progressão e maturidade dos brasileiros frente a sua emancipação como sociedade.

Em síntese, o patrimonialismo combinado com o personalismo posicionam se como fator de impedimento do desenvolvimento do Estado, desencadeando em rupturas institucionais, desordem política e econômica e desconfiança na administração dos recursos, de direitos e da segurança jurídica.

Ressalta-se que tal análise história supra é assumidamente parcial e lacunar, servindo tão somente como suporte contextual da problemática proposta por este capítulo e, especialmente, situar o “homem brasileiro” na conjuntura dos negócios públicos e sua visão frente a ele.

Enfim, compreendido que tal relação deva ocorrer pela compreensão do elemento humano e do institucional, é necessário analisar alguns conceitos e formulações da corrupção no aparato institucional, social e amistoso.

Sucedo que a corrupção pública é paralela à privada, ou seja, são ramos de um mesmo tronco. Assim, ao se disseminar o termo “rouba, mas faz”, os indivíduos não se preocupam de maneira alguma com atividade concreta e específica da corrupção, mas quais são as políticas advindas dessa relação ao seu interesse pessoal. Dizendo em outros termos, quer seja ou não seja ilícita ou imoral alguma conduta de um agente público, se ela se

---

<sup>32</sup>Segundo Holanda (1995, p. 205): “pela expressão ‘cordialidade’, se eliminam aqui, deliberadamente, os juízos éticos e as intenções apologéticas a que parece inclinar-se o sr. Cassiano Ricardo, quando prefere falar em ‘bondade’ ou em ‘homem bom’. Cumpre ainda acrescentar que essa cordialidade, estranha, por um lado, a todo formalismo e convencionalismo social, não abrange, por outro, apenas e obrigatoriamente, sentimentos positivos e de concórdia. A inimizade bem pode ser tão cordial como a amizade, nisto que uma e outra nascem do coração, procedem, assim, da esfera do íntimo, do familiar, do privado.”

conformar aos interesses individuais personalistas, ela será bem aceita e facilmente defendida (NIETO GARCIA, 2007).

É bom registrar, para melhor compreensão, que a corrupção e o escândalo são fenômenos que vez ou outra se entrelaçam. Assim, a corrupção torna-se um escândalo quando esta ganha notoriedade, audiência e irritação perante o plano social por sua natureza gravosa, devido as pessoas e autoridades públicas envolvidas, exemplos paradigmáticos são a Ação Penal 470 e a Operação Lava-Jato.

No campo político observa-se um agravante. Os políticos não se confrontam para resolver o problema da corrupção no Estado brasileiro, mas como manobra de justificação do próprio ato de corrupção cometido por si ou pelos membros do partido. Ademais, há críticas dentro do meio político, porém é uma crítica direcionada a dimensão do poderio de quem detém o poder, pois quem detém o poder tem mais oportunidades para corromper, desviar bens, valores e dinheiros públicos do que aquele que critica.

No cotejo, forma-se, um pacto de não agressão, haja vista que os efeitos do escândalo da corrupção podem atingir a todos. Firma-se um pacto de silêncio, pois há mais a perder em um poder fragmentado do que em disputas de poder provisórias. É ao mesmo tempo uma manobra hábil para abafar o caso perante o eleitorado, que aos poucos entra no ostracismo popular.

Outrossim, não se duvide que a corrupção aparece em maior ou menor grau nos espaços políticos, sociais e econômicos. Ela aparece, também, no espaço familiar, dos amigos, do trabalho e das diversas organizações humanas.

Tudo leva a crer que vícios privados não geram virtudes públicas. Os vícios de órbita privada trazem princípios e regramentos estranhos à causa de interesse público. A falta de imparcialidade e justa medida são um dos fatores de maior expressividade quando se trata de elemento para gerenciar bens e direitos públicos frente aos interesses privados, bem como do dever de moralidade e de impessoalidade em sua administração.

Assim, verificam-se como termômetro social as atitudes privadas ao decompô-las no seio social, com vistas a perceber que a vida pública em alguma maneira reflete a vida privada de uma determinada sociedade.

Que se deixe consignado que antes a corrupção pública ou privada eram consideradas meramente um desvio de certas práticas socialmente inadequadas e estranhas ao próprio modo societário, agora ela é vista como um mal iminentemente sistêmico e passível de que a Administração Pública e a sociedade só funcionem na trilha de seu comando (NIETO GARCIA, 2007).

Resta claro a incompatibilidade da corrupção com a democracia. Entretanto a sociedade democrática, como a brasileira, transparece não conhecer a importância social negativa da corrupção, indaga-se, então, será que há algo em que a sociedade brasileira possa se identificar? Ela incorre já está corrompida? Lança-se tais questionamentos para análise e compreensão individual.

Hodiernamente, quem pretende calar a existência de práticas de corrupção, clientelismo, subornos e conchavos podem até preservar a imagem da democracia, porém não conseguirá preservar sua substância e seus alicerces (NIETO GARCIA, 1997, p. 93); o que se verifica nas palavras de Pureza (1996, p. 123, tradução nossa) que “O Estado está sendo esvaziado desde o fundo”.

Nessa ideia que a corrupção pública torna-se temerária. Quando é vista como simples corrupção administrativa, ou seja, um empecilho do qual pode ser relevado e até mesmo suportado. Nesse mesmo ponto podemos indicar os desvios sociais que podem ser tratadas da mesma maneira, ou seja, contidas e pensadas como simples manifestações desviantes que possam ser suportadas e, por vezes, entendidas como algo constante e inalterável da conduta social. É um risco pensar desse modo, pois de outro modo colocará a democracia em um campo onde reina a injustiça, o dinheiro e o personalismo.

De mais a mais, examina-se a atual fragilidade penal para que tais condutas sejam repelidas ou, ao menos, minimizadas. Verificam-se, em verdade, critérios de valorização não coincidentes quando da tipificação de alguma conduta corruptora, isso é visto quando a sociedade considera algo perverso ou uma excrescência aos princípios da moralidade e da probidade, porém o código penal não o tipifica.

Ensina Nieto Garcia (2007) que a corrupção letal ao Estado Democrático de Direito é a sistêmica, tendo em vista que se as instituições beberem de sua fonte, as mesmas só funcionarão na lógica corruptora.

Sirva de ilustração um governo corrupto que é trocado por outro igual. Perceba que diante dessa situação posta, não podemos chamar isso de uma real democracia. Quando da passagem de um governo corrupto para outro e não havendo ruptura do *status quo ante*, em verdade, estamos diante de um pano de fundo estatal contaminado pela corrupção sistêmica. De passagem, convém reforçar que a corrupção não é própria de uma cultura, povo, governo, partido e ou de algumas pessoas – ela acompanha e persegue o poder em busca de tomá-la pra si, como uma sombra tenebrosa que rebaixa e lança sobre a terra a moralidade e a probidade.

Importa destacar a corrupção sistêmica e estruturada causa efeitos tão danosos sobre a ambientação social e econômica que se configura em uma verdadeira rota para o desastre

sobre os direitos sociais e econômicos em um Estado, incluindo no caso brasileiro, marcado em diversos momentos por restrições e constringências de direitos e bens.

No ambiente social a devassa da corrupção é, mormente, dificultosa tanto para o amadurecimento dos direitos e garantias existentes quanto para aqueles que possam nascer e desenvolver. A redução ou negação desses direitos levam a diminuição gradativa do núcleo essencial dos quais foram constituídos através dos espaços abertos que as Constituições buscaram programar. No caso do Brasil, a intensa negação de direitos de tal envergadura afronta os princípios constitucionais mais sensíveis, ferindo o núcleo duro dos direitos e garantias individuais e sociais, protegidos pelo artigo 60, §4º, IV, CRFB/88 (BRASIL, 1988, não paginado). Ademais, o desvio de dinheiro ou bens do Estado, que são utilizados para a promoção e desenvolvimento de direitos, causa um colapso vertiginoso na pobreza do povo, haja vista que a corrupção é mantida e custeada através dos impostos arrecadados pelo Estado, que por sua vez, no uso das atribuições estatais, tem o direito de arrecadar fundos dos particulares. Haja vista que o Estado não é empresário, dependendo de arrecadação.

Outro plano assimilado, se se refere ao sistema de justiça que pode ser corrompido, tendo em vista que onde há oportunidades para condutas corruptoras e onde há dinheiro para manutenção dessas práticas – não pode sobreviver uma justiça comprometida com a separação dos interesses e a substituição justa e comedida dos direitos e interesses.

Já no ambiente econômico e em se tratando do comércio nacional e internacional é claro que a corrupção mina e reduz a livre concorrência, trazendo prejuízos para a sociedade. Há diminuição de investimentos internacionais e nacionais, haja vista que os custos de manter um empreendimento em um país corrompido pela corrupção, donde toda logística estatal só funciona através de personalismo, chicanas e propina, leva por acometer que muitas empresas não invistam em países em condição de corrupção sistêmica.

Registre-se que a corrupção afeta a sustentabilidade e a natureza, já que a lógica da corrupção é o poder pelo poder, não importando os meios para se atingir os fins: podendo até devastar tudo ou todos que entrem na frente de seus objetivos.

Tudo considerado merece rechaçar a ideia de que corrupção é um “estado genético” e indissociável da conduta humana, não podendo o gênero humano se desvencilhar de condutas evitadas de vícios e de violências. No mais, é o mesmo que pregar o descrédito ao homem com todas as suas especificidades e qualidades. Assim como imputar descrédito a instituição do Estado, consubstanciado pelo Contrato social, do qual o próprio humano instituiu, com vistas da busca de justiça, inclusive de combater desproporções, como a corrupção. Defender tal tese é empregar o uso do Estado pelos mais fortes e mais sabidos, haja vista que se o homem é

corrupto em sua genética, então este sempre buscará o poder estatal para se servir. E ainda se utilizará da justificativa imperativa estatal como manobra de poder de seus atos. Com base nessa visão, é o mesmo que pregar a desnecessidade do Estado, pois se somos corruptos geneticamente e desiguais com essa medida, qual seria o motivo da existência estatal? Merece rechaçar tal tese, pois colocaríamos o homem e as instituições em um campo não muito confortável. Assim, para além disso, o Estado deve ser um Estado de justiça, de diálogo, respeito e de repartição justa de interesses.

## 6 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO

Por fim, passamos a analisar as medidas de enfrentamento contra a corrupção no Estado, especificadamente no Estado brasileiro. Inicialmente cumpre destacar que um ambiente institucional coeso, independente e forte é por si só capaz de combater à corrupção no antro da Administração Pública, buscando reduzir os riscos para o Estado democrático e fortalecendo as instituições.

[...] a geração de ambiente institucional favorável a parceiros produtivos, com redução dos entraves oriundos da quebra reiterada de confiança. E mais: pressupõe, sem *tardar a contínua sinergia entre as políticas públicas e o estabelecimento pactuado de metas e resultados* (FREITAS, 2009, p. 20, grifo do autor).

De antemão, consigne-se que as dimensões propostas por esse estudo capitular é tão somente de demonstrar as atuais tensões e movimentações das instituições brasileiras que visem o combate, prevenção e punição de práticas corruptoras. Especialmente no que tange as atitudes e o protagonismo do Ministério Público Federal brasileiro.

Antes, importa observar que o debate sobre mecanismos e normas de combate à corrupção são relativamente recentes e sua preocupação avança com maior vigor somente nos últimos oito anos. Tal percurso surge com Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que trata de sanções aplicáveis a agentes públicos nos caso de enriquecimento ilícito no exercício de suas funções (BRASIL, 1992).

Nesse esteio, a Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009) dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal estatal (BRASIL, 2009a). Na mesma linha, segue a Lei de Captação de Sufrágio (Lei n. 12.034/2009), dispõe sobre casos de cassação de registro e de mandato (BRASIL, 2009b). Bem como da famosa Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010), criada com apoio popular (BRASIL, 2010).

Por sua vez, Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) determina a publicidade de subsídios e vencimentos dos agentes públicos, bem como do valor de compras e contratações, ou seja, uma lei que expande sobremaneira o direito dos administrados no controle social das finanças públicas (BRASIL, 2011).

Há outras leis e estatutos normativos que visam à busca pela promoção da moralidade e probidade na Administração do Estado, são elas: atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei n. 12.683/2011); Lei de Conflito de Interesses (Lei n. 12.813/2013); Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013); Lei da Delação Premiada, ou lei que trata de organizações criminosas (Lei n. 12.850/2013); Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação

de vetos (EC n. 76/2013). Todos estes instrumentos normativos pretendem, pelo menos formalmente, combater, reprimir e punir condutas praticadas fora da órbita da moralidade e probidade.

Ademais, não é somente desses instrumentos legais que o presente estudo se interessa, é, além disso, compreender como se comportam as instituições e os poderes constituídos frente à corrupção e a improbidade administrativa. É dizer, em outras palavras, como é o comportamento e o “sentimento” das instituições na proposição de debates e de medidas que visem à inoculação da improbidade na Administração Pública brasileira.

É nessa compreensão que o Ministério Público Federal (MPF) concebeu as “10 Medidas contra a Corrupção”, com apoio popular, formulou projeto de lei para o enfrentamento à corrupção no Estado brasileiro. Fique claro que, desde logo, não trataremos do devido processo legal dessas medidas perante o Congresso Nacional. Esse estudo será baseado tão somente no aspecto comportamental do MPF frente à improbidade administrativa e a corrupção. Feita essa consideração, passamos a analisar as “10 Medidas contra a Corrupção” do MPF, são elas:

1. Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação;
  2. Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
  3. Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
  4. Eficiência dos recursos no processo penal;
  5. Celeridade nas ações de improbidade administrativa;
  6. Reforma no sistema de prescrição penal;
  7. Ajustes nas nulidades penais;
  8. Responsabilização dos partidos e criminalização do caixa 2;
  9. Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado; e
  10. Recuperação do lucro derivado do crime
- (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

A Medida n. 01 trata da “Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação”. Tal medida proposta pelo MPF tem como norte a concepção de que ainda permanece em alguns setores do tecido social brasileiro à marca do personalismo e do patrimonialismo quando são encarados os bens, o patrimônio e dinheiro do Poder Público, ou seja, ainda reside a confusão de separação entre as esferas pública e privada. Desconfigurando, através do desvio de conduta e de moral, a moralidade pública, a probidade estatal e social (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Com vistas a tal medida, a mudança desse paradigma é possível. Tendo como exemplo os casos já citados nesse trabalho monográfico, a saber, Hong Kong, Singapura, Filipinas e Geórgia, ícones de combate à corrupção. Tais países utilizaram mecanismos muito parecidos uns com os outros, ou seja, investigação e punição da corrupção pública; criação de



auditorias, transparência e controle interno; educação e promoção de ideais sobre as vantagens da probidade.

É por isso que o MPF propõe através do Anteprojeto da Medida n. 01 alterações legislativas, com vista a amenizar sentimento social de impunidade. Para o MPF, a criação da regra de prestação de contas, consubstanciada pela *accountability*. A exigência de eficiência do *Parquet* e do Poder Judiciário em estabelecer celeridade para os processos que demandem casos de corrupção ou improbidade administrativa. Busca-se a criação de estatísticas do andamento processual, pelos órgãos citados, quanto da duração processual de tais casos. Pela proposta, os dados deverão ser encaminhados para o Conselho Nacional de Justiça e para o Conselho Nacional do Ministério Público, visando avaliar os progressos e possíveis alterações legislativas, em cada caso.

O anteprojeto ainda prevê a possibilidade de “testes de integridade”, com o objetivo testar a conduta moral dos agentes públicos e sua predisposição a crimes contra a Administração Pública. Tais testes seriam realizados por órgãos correicionais, porém garantida a minuciosa cautela nos procedimentos de averiguação do aludido teste. Justificativa de tal proposta, pelo MPF, é pelo fato de que todo agente público tem o dever de probidade e transparência, sendo normal o exame de tais atributos, ou seja, não se busca a desconfiança ao agente público, mas a conformidade de seus atos frente aos princípios da Administração (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

A terceira proposta do anteprojeto da Medida n. 01, se refere ao investimento de recursos com publicidade voltados à cultura da probidade, com fito de empoderar a população sobre os efeitos danosos da corrupção social e estatal.

A última proposta se refere à proteção do sigilo da fonte que reporte caso de corrupção ou improbidade de um agente público.

Por sua vez, a Medida n. 02 trata da “Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos”. Sua justificativa é pela dificuldade de retorno de dinheiro, bens e de divisas que são fruto do desvio de ações corruptoras, haja vista que para provar que um agente público corrompeu o erário é necessário investigação cuidadosa, sensibilidade para rastrear as técnicas e mecanismos utilizados pelos agentes ímprobos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Desta feita, a criminalização de se enriquecer ilicitamente, à custa do Estado, garante a punição ao agente que desvie dinheiro ou bens do erário.

Não por menos que o MPF concebeu no anteprojeto da Medida n. 02 a tipificação do enriquecimento ilícito como artigo 312-A no Código Penal. A pena adotada pelo MPF foi

baseada no Projeto de Lei n. 5.586/2005, oferecido originariamente pela Controladoria-Geral da União, ou seja, uma pena de três a cinco anos. As penas continuam a ser passíveis de substituição no caso de crimes menos grave. O ônus da prova é por parte do *Parquet* ao formular a existência de fortuna incondizente com as atividades do agente público.

No tocante à Medida n. 03 que trata do “Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores”, o MPF expõe sobre a dificuldade de condenação penal que está sujeita quem comete corrupção, seja pelo fato de nulidades ou pela prescrição penal, que tanto favorecem criminosos de colarinho branco. As penas de corrupção, atualmente, podem ser substituídas por prestação de serviços à comunidade e outras penas diferentes de prisão. Além da incidência do instituto do indulto natalino, concedido todo fim de ano, depois de cumprido um quarto da pena (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

A corrupção torna-se, na realidade, um crime que compensa, haja vista seu alto benefício e baixa taxa de punição. Assim, o anteprojeto da Medida n. 03 do MPF visa transformar a corrupção em crime de alta periculosidade, com fito de assegurar a punição e reprimir condutas idênticas. O MPF propõe a criação do artigo 327-A no Código Penal para situar a corrupção em uma escala segundo o valor auferido na corrupção, haja vista que a corrupção rebaixa, nega e por vezes, mata os direitos e garantias essenciais, como a saúde, educação e segurança.

Por último, o MPF propõe a inserção do inciso IX ao artigo 1º da Lei n. 8.072/1990, que estabelece como crime hediondo corrupção de valores superiores a cem salários mínimos.

No que se refere à Medida n. 04 que trata “Eficiência dos recursos no processo penal”, o Ministério Público Federal aduz que por causa da recorrência de processos penais que envolvam crimes graves e complexos cometidos por criminosos poderosos, por vezes, demorem mais de quinze anos no Judiciário para julgamento. Ensejando para a impunidade e levando para o descaminho da prescrição penal, potencializando a desconfiança no sistema da justiça brasileira (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Tendo como norte esses fatos, o MPF propõe no anteprojeto da Medida n. 04 alterações no Código de Processo Penal, sugerindo redações, alterações e revogações de artigos, com fito de agilizar a celeridade processual dos recursos penais.

Nesse diapasão, a Medida n. 05 que trata “Celeridade nas ações de improbidade administrativa”, o MPF propõe no anteprojeto a agilidade e celeridade da fase inicial do procedimento da ação de improbidade administrativa. De mais a mais, o texto do anteprojeto propõe a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgamento de ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. Em tempo, propõe a

inserção do artigo 17-A na Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para permitir que o MPF firme acordo de leniência (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Com efeito, a Medida n. 06 que trata da “Reforma no sistema de prescrição penal”, como concebida no anteprojeto serve como objetivo principal a correção das distorções do sistema penal, donde as penas de corrupção acabam por serem prescritas ao longo do rito processual e ao fim de todos os recursos disponíveis, fazendo com que criminosos de colarinho branco saiam impunes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Já a Medida n. 07 que trata dos “Ajustes nas nulidades penais”, busca suporte para que as nulidades não sejam objetos de manobra para burlar a punição de ato de corrupção. Dessa forma o MPF propõe, dentre outras medidas: a ampliação das preclusões de alegações de nulidades; no aproveitamento máximo dos atos processuais do juiz e das partes; extinguir a prescrição penal com base na pena em concreto, evitando a insegurança jurídica e a impunidade do infrator. O MPF no anteprojeto sugere, ainda, a ponderação da prova processual, buscando harmonia do interesse das partes e da justiça social (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Merece realce a Medida n. 08 que trata dos “Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2”, o MPF propõe no anteprojeto a responsabilidade objetiva dos partidos políticos em relação ao caixa 2, bem como a prática de esconder, dissimular a natureza e origem de bens, direitos e valores de recursos proibidos pela legislação eleitoral ou recursos não contabilizados conforme prescrição em lei. A medida é cabível, na visão do *Parquet*, pois atualmente somente os dirigentes respondem por crimes cometidos em prol do partido. Nessa esteira, propõe a criminalização do caixa 2, inclusive para os particulares que estejam envolvidos com a utilização de recursos não permitidos em lei (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Por fim, as Medidas de n. 09 e 10 são conexas e correspondem em uma sequência lógica, ou seja, tratam da “Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado” e “Recuperação do lucro derivado do crime”, respectivamente. O MPF propõe alterações legislativas para criação de hipótese de prisão preventiva para evitar a dispersão do dinheiro desviado, permitindo a localização do desvio em tempo hábil e assegurando a devolução do proveito do crime. Nessa linha, propõe a criação do “confisco alargado”, ou seja, permitindo que a justiça faça perdimento da diferença do lucro de origem ilícita, cometidos através de crimes contra a Administração Pública, em relação ao patrimônio total da pessoa condenada por lucrar à custa de corrupção (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, não paginado).

Não se duvide que as instituições brasileiras, em especial o Ministério Público Federal, estão em funcionamento. E o seu funcionamento não aponta para inércia, ao revés, credita-se ao MPF um papel salutar de defensor e fiscal da ordem democrática, que inclui a isso, o combativo papel frente à improbidade e a corrupção no Estado.

Além disso, importa destacar algumas medidas de combate à corrupção propostas pela Transparência Internacional.

No ano de 2002, a Transparência Internacional publicou um relatório de combate à corrupção e várias experiências concretas anticorrupção implementadas por cada sociedade, sob título “*Corruption Fighters’ Toolkit: Civil Society Experiences And Emerging Strategies*”. Dentre várias experiências: 1) há experiência, especialmente, brasileira de iniciativa do rádio Eldorado, localizada na cidade de São Paulo, onde quatro vezes ao dia era anunciado o *slogan* “Diga não a corrupção” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2002, p. I-1); 2) assim como medidas de controle de acesso a informações públicas remotamente experimentadas na Romênia e na Iugoslávia (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2002, IV-15); 3) Monitoramento das atividades do Senado argentino (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2002, p. V-1).

Já em 2004, a Transparência Internacional publicou o relatório “*Tools to Support Transparency in Local Governance*”, um relatório baseado em ferramentas que visem reduzir a corrupção e promover a boa governança. Propõe a promoção de tomadas de decisões participativas junto ao governo local, que visem aumentar a transparência a nível local, com fito de ajudar a combater as desigualdades sociais e a pobreza. Tais ferramentas possuem como objetivo a redução da apatia do cidadão; controle social com vistas à redução de desigualdades; aumentar as receitas da cidade visto o controle eficiente de contas; e elevar consideravelmente a ética da localidade.

Tudo considerado percebe-se a importância de que as medidas de enfrentamentos sejam levadas a sério, como verdadeiros contrapontos frente à corrupção, ao clientelismo e ao personalismo. Ponto central para combater tal mácula é o debruçamento no estudo de medidas que visem expurgá-la, ou minimamente, controlá-la. Assim como o desenvolvimento da educação e promoção de valores atinentes a probidade e moralidade no corpo social.

## 7 CONCLUSÃO

O objetivo central desse trabalho monográfico foi analisar quais princípios constitucionais e quais medidas institucionais de combate à corrupção são levadas a cabo pelo Estado brasileiro. Assim, inicialmente buscou-se desenvolver um estudo capaz de situar o Contrato social e a probidade na atual conjuntura do Estado democrático. A partir dessa análise inscrevemos as bases para a compreensão desse estudo, haja vista que a corrupção acompanha o poder e o poder é imanente ao Estado, sendo ao todo relacionais, não podendo falar de um sem explicar preliminarmente o outro.

Fez necessário usar do aporte de dados internacionais para tracejar maior densidade científica ao trabalho. Verificando que os dados apontavam, desde o início, para a hipótese suscitada na introdução. Nessa perspectiva, o Brasil não apontou para aspectos favoráveis, com sério risco de corrupção endêmica. Por outro lado, o desenvolvimento humano brasileiro situa-se numa faixa intermediária, oscilando no compasso que oscila o índice de transparência pública.

Passa-se a analisar as Constituições brasileiras. De mais a mais, verifica-se durante o constitucionalismo brasileiro vários mecanismos, normas e princípios que velam e guardam correspondência com a moralidade, transparência e probidade administrativa. Contudo, muitos mecanismos acabam por esvaziarem seu sentido, ora por fatores não condizentes com a realidade socioeconômica da sociedade brasileira, ora pela constrição e restrição de direitos e garantias implementada pelos governos à época. Entretanto com o advento da Constituição da República de 1988, esse aparelhamento estatal, até então vigente, transmudou para ser um das Cartas políticas brasileiras que mais avançou no trato dos direitos e garantias fundamentais, da transparência, da contenção do poder, bem como da defesa da probidade no aparato estatal. A Constituição de 1988 incorpora o espírito da responsabilidade e da responsabilização dos agentes públicos por seus atos abusivos e ímprobos.

A *posteriori*, analisa a corrupção brasileira sob o enfoque da teoria do desastre. Lançando as premissas iniciais da catastrófica e devastadora ação da corrupção no maquinário público, ou seja, nas instituições. Nesse contexto, pensa-se também o papel do homem cordial brasileiro frente à Administração Pública, sua visão e comportamento com os bens, direitos e valores públicos. Em tempo, analisa que a corrupção não é uma mácula que existe agora ou recentemente ou que pertence exclusivamente a uma cultura, povo e região.

No estudo do último capítulo são estudadas e analisadas as medidas de enfrentamento, ou seja, as medidas institucionais de combate à corrupção, promovidas pelo

Ministério Público Federal. Por outro lado, não deixando de consignar, também, mecanismos de combate à corrupção propostos pela Transparência Internacional.

Tudo considerado e analisado resta esclarecer que ainda persiste um grande déficit analítico-explicativo da compreensão e configuração da corrupção e da improbidade no Estado Democrático de Direito por parte da doutrina e das ciências sociais. Talvez isso se dê, também, pela falta de entendimento do que seria o Estado, a democracia e, em especial, a corrupção. O que acarreta a uma redução da assimilação do objeto principal desse estudo.

Resta evidente, através dos dados e do apoio doutrinário, a confirmação da hipótese inicial, pois onde há corrupção, falta de transparência e fraca prestação de contas não haverá desenvolvimento integral dos direitos e garantias individuais e sociais.

Nesse contexto, percebe-se que o poder destrutivo da corrupção sistêmica é o silêncio em suas atividades. E aqui resgata a ideia de que se tal paradigma chegar a representar uma delinquência comum, o Estado e a sociedade estariam fadados a uma crise, no primeiro seria uma crise de legitimação, no segundo uma crise moral e existencial.

A corrupção mina os fundamentos do Estado, rebaixa seus ideais e lança por terra os direitos e garantias essenciais ao ambiente socioeconômico estável – pois onde houver a contradição de que o homem nasce igual, mas ainda subsistir a concepção “rouba, mas faz” ou quando se ouvir o ditado “sempre houve corrupção e sempre terá”, haverá pouca esperança para um ambiente democrático reluzir em meio a tanta obscuridade moral.

A corrupção é fruto da árvore da injustiça. Necessário é o controle político, social e jurídico sobre seus efeitos. Do contrário, ela inoculará os espaços de poder, dando azo ao vácuo de poder, ou tomará as rédeas dos negócios públicos, subordinará o Estado e o lançará ao mundo das sombras, donde reinam os subornos, o dinheiro e as chicanas.

Aliás, a corrupção e a improbidade são nada mais do que um desvio. Seja ele moral, ético, econômico, de finalidade ou de legalidade.

É bem por isso que através dos poderes constituídos, notadamente, pelos espaços abertos da política, estes tem a oportunidade de refletir e discutir medidas capazes de minimizar a corrupção no Estado Brasileiro<sup>33</sup>. Isto é, através de uma resposta estruturada e integrada com a legislação, com a participação popular, com campanhas de educação e incentivo a propagação da probidade e transparência.

---

<sup>33</sup> Pois segundo Keynes (2002, p. 158): “Nem sempre as pessoas aceitam morrer de fome em silêncio: algumas são dominadas pela letargia e o desespero, mas outros temperamentos se inflamam, possuídos pela instabilidade nervosa da histeria, podendo destruir o que resta da organização social, e submergindo a civilização com suas tentativas de satisfazer desesperadamente as necessidades individuais.”

A junção entre a política e o direito para o enfrentamento das desastrosas consequências da corrupção, envolve claramente uma tarefa árdua, mas necessária. O diálogo entre as instituições deve permanecer forte, pois a corrupção é um desestabilizador natural da política e do processo dialético dialógico. Não custando lembrar que a lógica da corrupção é vendida, e é por isso que não há diálogo no lugar em que dinheiro ou favores podem prevalecer.

Todo exposto demonstra a auto-irritabilidade da corrupção com Estado. A democracia não é democracia onde está posta e instalada a corrupção. É por isso que o enfrentamento estruturado e equipado para combater tal chaga é de suma importância. Ao fim e ao cabo, se o Brasil quiser obter níveis de transparência pública em níveis desejáveis deve buscar a harmonia entre legislações suficientes fortes, justas e eficientes, bem como instituições equipadas, independentes e preparadas para enfrentar o fronte da improbidade administrativa, do personalismo, do corporativismo, do clientelismo e das diversas facetas e nomes que a corrupção possua.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ANECHIARICO, Frank. La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica. **Gest. polít. pública**, México , v. 19, n. 2, p. 239-261, enero 2010 . Disponível em:  
<[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140510792010000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140510792010000200002&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 27 abr. 2017.
- ANGELL, Norman. **A grande ilusão**. Tradução Sérgio Bath. 1.ed. São Paulo: Universidade de Brasília, 2002. (Clássicos IPRI)
- ARENDT, Hannah. **A vida do espírito: o pensar, o querer, o julgar**. Tradução A. Abranches. 4. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- ARISTÓTELES. **Ética a nicômaco**. 4. ed., São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os pensadores, v. 2).
- BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. Tradução Alfredo Fait. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papius, 1996.
- \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 5. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 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: 07 Maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 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: 07 Maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 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: 07 Maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1937) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 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: 07 Maio 2017.



\_\_\_\_\_. Constituição (1946) **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 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 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>.  
Acesso: em 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) **Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília, 1969. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 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 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 37 de 02 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre partidos políticos. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.410 de 07 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Brasília, 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.687 de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Brasília, 2006. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) **Emenda Constitucional n. 76 de 28 de novembro de 2013**. Brasília, 2013d. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc76.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em:  
< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 131 de 27 de maio de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 135 de 04 de junho de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.072 de 25 de julho de 1990.** Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992.** Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009.** Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Brasília, 2011a. 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: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.683 de 09 de julho de 2011.** Brasília, 2011b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013.** Brasília, 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.846 de 1º de agosto de 2013.** Brasília, 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 07 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.850 de 02 de agosto de 2013.** Brasília, 2013c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 29 Maio 2017.

CAMARA DE DEPUTADOS. **Emendas populares.** Brasília, 2008. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em: 12 Maio 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brançosos e interconstitucionalidade:** itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Lisboa: Almedina, 2006.

CASTRO, Anna Maria; DIAS, Edmundo F. **Introdução ao pensamento sociológico.** 4. ed. Rio de Janeiro: Eldorado, 1976.

CHOMSKY, Noam. **Razões de Estado.** Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2008.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Diga não:** campanha pequenas corrupções. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/redes/diga-nao> >. Acesso em: 05 de Jul. de 2017

COSTA, Eduardo Ganymedes. **Noções gerais de direito.** Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Elementos de teoria geral do Estado.** 20 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAMACENA, Fernanda D. Libera. **A formação sistêmica de um direito dos desastres.** 2012. 152f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Vale do Rio Sinos. Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, RS, 2012.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública.** 2. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob regime de economia patriarcal.** São Paulo: Global, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado.** Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** 2. ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2008. – (Clássicos Cambridge de filosofia política)

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

HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório mundial 2010.** New York, 2010. Disponível em: < <https://www.hrw.org/world-report/2010/country-chapters/syria>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório mundial 2017.** New York, 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

HUME, David. **Investigação acerca do entendimento humano.** Tradução Anoar Aiex. São Paulo: Nova cultura, 2000. (Os pensadores).

JANK, Marcos. Como Singapura venceu a corrupção. **Folha de São Paulo.** São Paulo, 05 Mar. 2016. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-jank/2016/03/1746593-como-cingapura-venceu-a-corrupcao.shtml>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado.** 2 ed., São Paulo: Martins Fontes, 1992 (Ensino Superior).

KEYNES, John Maynard, 1883-1946. **As consequências econômicas da paz.** Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. (Clássicos IPRI, v.3)

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição**. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2002.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963.

LOWENTHAL, Abraham F. Can the world help Venezuela save itself? **The New York Times**. New York, 07 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/04/07/opinion/can-the-world-help-venezuela-save-itself.html>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Tradução Javier Torres Nafarrate. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2007.

MACFARQUHAR, Neil. Arab League Votes to Suspend Syria. **The New York Times**. New York, 12 de Nov. de 2011. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/11/13/world/middleeast/arab-league-votes-to-suspend-syria-over-its-crackdown-on-protesters.html>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

MADISON, James et al. **O Federalista**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARTINO, Antonio A etica y democracia. **Foro Político**: Revista del Instituto de Ciencias Políticas. v. XII. Buenos Aires: Universida del Museo Social Argentino, Diciembre,1994.

MARTINS, José Antonio. **Corrupção**. São Paulo: Globo: 2008.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (Paidéia)

MORAES, Geórgia et al. Brasil possui diversas leis para punir corrupção, mas aplicação é falha. **Direito e Justiça**. Brasília, 25 Ago. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/473365-BRASIL-POSSUI-DIVERSAS-LEIS-PARA-PUNIR-CORRUPCAO,-MAS-APLICACAO-E-FALHA.html>>. Acesso em: 29 Maio 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **10 medidas contra a corrupção**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em 19 Jun. 2017.

NIETO GARCÍA, Alejandro. **Corrupción en la España democrática**. Ariel: Barcelona, 1997.

\_\_\_\_\_. **El desgobierno de lo público**. Ariel: Barcelona, 2007.

PUREZA, J. M. Derecho comopolita o uniformador? derechos humanos, Estado de derecho y democracia em la posguerra fría. In: A-E. PÉREZ LUÑO (Coord.). **Derecho Humanos y Constitucionalismo ante el tercer milênio**. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 123-135.

PEGORARO, Juan S. La Corrupción como cuestión social y como cuestión penal. **Delito y sociedad**. Buenos Aires, año 8, n. 13, p. 6-32, 1999.

PRITZL, Rupert. **Corrupción y rentismo em américa latina**. Buenos Aires: Ciedla, Fundación Honrad Adenauer, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2016**: Human Development for Everyone. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 28 Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2015**: O trabalho como motor do Desenvolvimento Humano. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 28 de Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014**: Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e a Reforçar a Resiliência. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 28 de Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 – A ascensão do sul**: progresso humano num mundo diversificado. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 28 de Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011 – Sustentabilidade e equidade**: um futuro melhor para todo. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/relatorios-de-desenvolvimento-humano/rdhs-globais.html>>. Acesso em: 28 de Abr. 2017.

RAWLS, Jon. **Uma teoria da justiça**. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REGIONAL group votes to suspend Syria; rebels claim downing of jet. **CNN**. Estados Unidos, 14 Ago. 2012. Disponível em: <[http://edition.cnn.com/2012/08/13/world/meast/syria-unrest/index.html?hpt=hp\\_t1](http://edition.cnn.com/2012/08/13/world/meast/syria-unrest/index.html?hpt=hp_t1)>. Acesso em: 28 de Abr. 2017.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan et. al. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. 2. ed., New York: Cambridge University Press, 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 1. ed., São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1973. (Os Pensadores)

\_\_\_\_\_. **Do contrato social**. 1. Ed., São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1973. (Os Pensadores)

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo**, 1998. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/11002>>. Acesso em 25 Abr. 2017.

SUÉCIA. **Lei de liberdade de imprensa 1766**. Parlamento Sueco. Suécia, 1766. Disponível em: <[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tryckfrihetsforordning-1949105\\_sfs-1949-105](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tryckfrihetsforordning-1949105_sfs-1949-105)>. Acesso em: 25 Maio 2017.

THOUREAU, Henry David. **A desobediência Civil**. [s.l.]. Penguin – Companhia das Letras, 2012. E-book.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption fighters' toolkit: civil society experiences and emerging strategies**. Germany: 2002.

\_\_\_\_\_. **Tools to support transparency in local governance**. Nairobi: 2004.

\_\_\_\_\_. **Corruption perceptions index 2015**. Berlim, 2015. Disponível em: <<https://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>>. Acesso: 24 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Corruption Perceptions index 2016**. Berlim, 2016. Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)> Acesso: 28 Maio 2017.

VERDÚ, Pablo Lucas. **O sentimento constitucional: aproximação ao estudo do sentir constitucional como de integração política**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

VOLTAIRE. **Cartas filosóficas**. Traducción y notas Fernando Savater. Bacerlona: Altaya, 1993. (Grandes obras del pensamiento, v. 7)

WORLD BANK. **Woldwide governance indicator (WGI)**. Washington, 2017. Disponível em: <[http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Report\\_Name=WGI-Table&Id=ceea4d8b](http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Report_Name=WGI-Table&Id=ceea4d8b)> Acesso em: 27 Maio 2017.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Cutrim, Charlyson Diego Sousa.

A quebra do contrato social : princípios constitucionais e medidas institucionais para o combate à improbidade / Charlyson Diego Sousa Cutrim. - 2017.

86 f.

Orientador(a): Cláudia Maria da Costa Gonçalves.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. 10 Medidas contra a Corrupção. 2. Constituição Federal de 1988. 3. Improbidade. 4. Transparência Pública. I. Gonçalves, Cláudia Maria da Costa. II. Título.