

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS  
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
BACHARELADO EM DIREITO**

**NICOLAS COLOMBO DE SOUZA**

**A CORRUPÇÃO COMO UM DIREITO: O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO  
INSTRUMENTO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

**CANELA**

**2021**

**NICOLAS COLOMBO DE SOUZA**

**A CORRUPÇÃO COMO UM DIREITO: O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO  
INSTRUMENTO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Bacharelado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, Campus Universitário da Região das Hortênsias, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Me. Luiz Fernando Castilho Silveira

**CANELA**

**2021**

**NICOLAS COLOMBO DE SOUZA**

**A CORRUPÇÃO COMO UM DIREITO: O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO  
INSTRUMENTO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Bacharelado em Direito da Universidade de Caxias do Sul, Campus Universitário da Região das Hortênsias, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Administrativo.

**Aprovado em 28 / 06 / 2021**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador Prof. Me. Luiz Fernando Castilho Silveira  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

---

Prof. Convidado: Prof. Dra. Daniela de Oliveira Miranda  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

---

Prof. Convidado: Prof. Me. Moisés João Rech  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida, pela oportunidade e privilégio de cursar a Graduação de Direito e guiar-me até aqui. Também, com a mesma importância, aos meus pais e namorada, partes essenciais desta caminhada completa de aprendizado e experiência pessoal e profissional e também aos meus familiares.

Aos colegas e amigos que tive a oportunidade de conhecer durante a Graduação, bem como a todos os professores que, carinhosamente, auxiliaram-me em todas as disciplinas cursadas, especialmente ao meu orientador, Prof. Me. Luiz Fernando Castilho Silveira, que guiou-me diante das diversas dúvidas levantadas durante a pesquisa; ao Prof. Me. Guilherme Dettmer Drago, que auxiliou-me em temas específicos sobre o Direito Administrativo; e ao Prof. Keith Rosenn, que gentilmente enviou-me um exemplar de sua obra que embasou a presente pesquisa.

Enfim, por todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram à elaboração deste trabalho de pesquisa, incentivando e auxiliando em todos os passos dados.

A estes, meu muito obrigado!

*“[...] Quando perceber que muitos ficam ricos pelo suborno e pela influência, mais que pelo trabalho, e que as leis não nos protegem deles, mas, pelo contrário, são eles que estão protegidos de você; Quando perceber que a corrupção é recompensada, e a honestidade se converte em auto sacrifício; Então poderá afirmar, sem temor de errar, que sua sociedade está condenada.”*

**Ayn Rand**

## RESUMO

Este trabalho acadêmico analisa a corrupção frente ao Direito Administrativo e qual a influência deste ramo na elaboração de normas federais que, de certa forma, dão margem aos agentes e blindam suas ações, impossibilitando os órgãos de controle de fiscalizar e puni-los diante do processo administrativo competente. Desta feita, partimos do preceito que o Estado brasileiro enfrenta um nível de corrupção sistêmico - que pode ser notada nos mais diversos níveis da Administração Pública - e que existem normas federais que beneficiam os agentes corruptos. Para isso, algumas hipóteses foram levantadas: o Estado possui um sistema político que influencia atos de corrupção, notados especialmente quando falamos dos cargos de livre nomeação, nas contratações públicas e no enriquecimento ilícito dos agentes públicos; as normas devem ser revisadas para blindar o erário de ataques de agentes que possuem apenas o interesses próprio; uma maior observância à discricionariedade delegada aos agentes públicos; e uma modernização das normas de controle dos atos arbitrários e ilícitos cometidos contra a Administração. A pesquisa realizada buscou expor as normas jurídicas que beneficiam a corrupção, em análise de material bibliográfico de pesquisa exploratória e descritiva, tendo como método de pesquisa a bibliográfica já criada e, na técnica e resultados, a forma qualitativa. Conclui-se que o papel do Direito Administrativo é fundamental na atualização das normas e na busca por uma maior celeridade processual; diminuição da discricionariedade excessiva dos agentes públicos; uma maior autonomia, regulamentação e modernização do direito administrativo sancionador; e uma maior cooperação entre órgãos públicos de controle estatal.

**Palavras-chave:** Corrupção. Administração Pública. Direito Administrativo.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AP	Ação penal
Art.	Artigo
CD	Câmara dos Deputados
CGU	Controladoria-Geral da União
CP	Código Penal
IR	Imposto de Renda
LAC	Lei Anticorrupção
LIA	Lei da Improbidade Administrativa
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Processo Administrativo de Responsabilização
PL	Projeto de lei
PPP	Parcerias público-privadas
PR	Presidente da República
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
SRT	Sistema de Registro de Preços
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>CORRUPÇÃO, CONTEXTO HISTÓRICO E O DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>11</b>
2.1	CONCEITO DE CORRUPÇÃO E O CONTEXTO HISTÓRICO .....	12
2.2	CORRUPÇÃO SISTÊMICA.....	17
2.3	PODEMOS FALAR EM BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO?.....	21
2.4	O DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA IMPORTÂNCIA .....	23
2.5	OS SINAIS DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTITUTOS MAIS PROPENSOS À CORRUPÇÃO .....	33
<b>3</b>	<b>DAS NORMAS VIGENTES E SUA APLICAÇÃO COMO CONTROLE ESTATAL.....</b>	<b>44</b>
3.1	TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE CORRUPÇÃO E A INFLUÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO .....	45
3.2	NORMAS NACIONAIS CONTRA A CORRUPÇÃO .....	53
3.2.1	<b>A Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) como punição do Estado ao particular e a Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa).....</b>	<b>54</b>
3.2.2	<b>A Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) como instrumentos de controle da Administração Pública.....</b>	<b>63</b>
3.2.3	<b>A Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações) .....</b>	<b>66</b>
3.3	CONTROLE ESTATAL E OS PROCESSOS APLICÁVEIS.....	72
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>80</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa foca na corrupção no Estado brasileiro frente às normas de direito administrativo e como a aplicação delas pode blindar os agentes que praticam ilícitos descritos, bem como o estudo de leis federais que beneficiam o desenvolvimento e crescimento destas condutas. Delimitamos na busca de como a corrupção no Estado brasileiro tornou-se um direito não declarado, institucionalizado e sistêmico, pesquisando alguns institutos que são mais previsíveis de conter corrupção e também das formas e controles estatais aplicáveis.

Sabemos, contudo, que este trabalho terá um contato próximo ao da política. Possivelmente, ainda, para alguns, soará como um ataque aos princípios político-partidários. Entretanto, deixamos claro que esta é uma análise de propósito acadêmico-científico, com o legítimo foco de pesquisar os pontos centrais deste assunto que ainda assombra o sistema do Estado brasileiro.

Com os recentes casos de corrupção, ficou claro algo que o brasileiro sabe (ou acreditava saber): no Brasil, a corrupção é institucionalizada, sistêmica. Entretanto, buscamos entender como o direito brasileiro influencia nesses atos, permitindo, inclusive, que os agentes públicos não sejam responsabilizados por normas criadas por eles mesmos e, também, identificar as formas de controle criadas e aplicáveis no ordenamento jurídico nacional.

Como hipóteses gerais, o Estado brasileiro possui um sistema político que facilita atos de corrupção. Esses atos podem ser perceptíveis nos cargos de livre nomeação; nas contratações públicas; e no enriquecimento ilícito dos agentes públicos. As normas deveriam ser revisadas para blindar o erário desses agentes corruptores que visam benefício próprio sobre o interesse público. Já nas secundárias, a discricionariedade na tomada de decisões deveria ser observada com cautela e, também, a modernização das normas de controle contra atos arbitrários e ilícitos, admitindo formas céleres de resolução, não deixando exclusivamente na esfera penal, preservando, por óbvio, princípios básicos de direito fundamental. Uma possibilidade seria a responsabilização civil do agente corrupto, onde facultaria ao particular o ajuizamento de ação pedindo compensação destes valores.

Objetivamos, com este trabalho de pesquisa: (a) estudar as raízes contemporâneas da corrupção brasileira, sua influência na tomada de decisões e a

conexão das regras do Direito Administrativo que legitimam estes atos, muitas vezes não punindo seus agentes; (b) entender como a discricionariedade delegada aos servidores pode afetar a relação com os particulares; (c) identificar a influência internacional nas normas do Direito Administrativo chanceladas por nosso ordenamento jurídico, sua evolução e modernização. Com isso, entenderemos se o Brasil é um país que, efetivamente, almeja o controle e combate a tais condutas.

O objetivo será alcançado: (a) entendendo a evolução da corrupção no Brasil e suas formas de controle; (b) pesquisando a discricionariedade e arbitrariedade delegada aos servidores públicos e suas limitações; e (c) aprofundando o estudo das normas administrativas do ordenamento jurídico brasileiro.

O estudo da corrupção demonstra a preocupação da sociedade no geral. O que se espera das autoridades é o zelo com todos os instrumentos e instituições estatais. Por isso que, ao se noticiar escândalos de corrupção, ligados a empresas públicas ou diretamente vinculados a agentes políticos, há uma mobilização para buscar responsabilizar estes infratores. Neste ponto o Direito Administrativo deve agir. A partir dos recentes escândalos de corrupção que passaram, há alguns anos, a obter maior visibilidade e, cada vez mais, em uma frequência indesejável, acompanhamos novas notícias. Infelizmente de exemplos estamos fartos. Com isso, percebemos a importância do estudo, visto a atualidade do assunto.

A pesquisa realizada busca a exposição de normas jurídicas administrativas que tratam sobre a corrupção e, avaliando-as, se existe benefício(os) aos agentes corruptos, bem como a análise de material bibliográfico (doutrinas, artigos e leis), buscando entender como no Direito brasileiro, mesmo com tantas normas, existem tantos casos. O objeto é a pesquisa exploratória e descritiva, já que há busca em doutrinas e legislações para aprofundarmos o tema, além de descrever os problemas vivenciados. Quanto ao método de pesquisa, seguiremos a bibliográfica, analisando os materiais já publicados. Concluindo, utilizaremos, quanto a técnica e resultados, a forma qualitativa, pois serão analisados os trabalhos mencionados, bem como as leis do nosso ordenamento.

O trabalho está dividido em dois capítulos. No primeiro, buscamos demonstrar o conceito de corrupção e o contexto histórico do Brasil, pesquisando o alcance do termo e a influência histórica trazida de Portugal, além de estudar a expressão “corrupção sistêmica”, bem como, a apresentação da importância do

direito administrativo para o tema e alguns institutos deste ramo do direito público que podem ter agentes corruptos agindo de má-fé contra o erário, lesando toda a sociedade.

O segundo capítulo, opondo-se ao primeiro, mas complementando-o, demonstra os tratados internacionais contra a corrupção que o Brasil é assinante, além de estudar a elevação moral e jurídica que estes tratados representam ao ordenamento jurídico brasileiro. Além dos tratados, pesquisaremos as normas administrativas nacionais que buscam o controle e punição aos agentes corruptos, demonstrando, em especial, a Lei Anticorrupção, de Improbidade Administrativa, da ação civil pública, da ação popular e de licitações, determinando sua aplicação e relevância junto ao tema.

## 2 CORRUPÇÃO, CONTEXTO HISTÓRICO E O DIREITO ADMINISTRATIVO

Os últimos anos trouxeram maior notoriedade a casos de corrupção que antes poderiam passar despercebidos pela população. Boa parte disso se dá pela evolução tecnológica que permite a transmissão de notícias de maneira – quase – instantânea.

Porém, o amargo vínculo entre Brasil e corrupção iniciou muito antes do que o atual milênio. Desde o seu “descobrimento”, em abril de 1500, quando a esquadra portuguesa comandada por Pedro Álvares Cabral pôs os pés no Brasil, já começaram a ocorrer abusos por parte dos representantes do governo (à época, a coroa portuguesa).<sup>1</sup> Vejamos Habib<sup>2</sup>:

Coube a Pero Vaz de Caminha, escrivão da esquadra, informar ao Rei de Portugal a descoberta de novas terras. Em sua carta, descreve a beleza e a riqueza da nova possessão e, ao final, pede ao Rei D. Manuel favores para o genro - Jorge de Osório.

O vínculo brasileiro com este fenômeno tão indesejável é - infelizmente - de longa data, conforme bem demonstra Furtado<sup>3</sup>. A corrupção já está intimamente ligada às nossas raízes. Raízes forjadas no benefício privado e trocas de objetos insignificantes por ouro, prata e outros bens, já anunciando o que estava por vir.<sup>4</sup>

O primeiro capítulo é dividido em parte conceitual da corrupção e o contexto histórico; a demonstração da corrupção como algo sistêmico no Brasil; explanação sobre os possíveis benefícios sociais e sua impossibilidade trazidos por autores sobre o tema; a importância do Direito Administrativo; e os sinais de alerta à Administração Pública.

---

<sup>1</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 15.

<sup>2</sup> HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos anos de corrupção**: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994 *apud* FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 15.

<sup>3</sup> FURTADO, loc. cit.

<sup>4</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo. 2001. *E-book*. não paginado.

## 2.1 CONCEITO DE CORRUPÇÃO E O CONTEXTO HISTÓRICO

Conceituar o termo corrupção, principalmente no campo das relações sociais, torna-se uma tarefa árdua e complexa. Entretanto, tentaremos demonstrar o que, neste trabalho, consideramos como tal e qual sua aplicação frente a esta pesquisa.

Para Furtado<sup>5</sup>, o estudo da corrupção deixou de ser importante apenas nas áreas sociológicas, do direito criminal, da história e da ciência política, já que há algumas décadas era visto apenas como algo eticamente reprovável, não sendo punido como é – ou pelo menos deveria ser – hoje. Portanto, a relevância prática do presente trabalho encontra-se na investigação e compreensão das raízes deste tema, além de identificar como chegamos nesse patamar de instabilidade e desconfiança tão grande com o Estado brasileiro, ao passo que buscamos os caminhos para o futuro.

Mas antes, temos a definição trazida por Tanzi<sup>6</sup>, quando diz que “a definição mais popular e simples de corrupção é o abuso do poder público para benefício privado”, então, há caracterização do pensamento do poder público como sendo capacitador da corrupção.

Há no Código Penal brasileiro a conduta tipificada no título XI (que trata sobre os crimes praticados contra a Administração Pública), duas formas de corrupção: passiva e ativa. Na primeira, o agente público, mesmo antes de assumir sua função pública, solicita ou recebe vantagem indevida em decorrência do cargo.<sup>7</sup> Ou seja, exclusiva do funcionário público. A corrupção ativa, opondo-se a primeira, é quando o agente (agora, particular), ativamente, oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público para que esse pratique, omita ou retarde decisão de

---

<sup>5</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 23.

<sup>6</sup> TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020. Tradução nossa. p. 564.

<sup>7</sup> Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

ato que seria de seu ofício.<sup>8</sup> Por não ser objetivo desta pesquisa, não aprofundaremos o tema frente às normas do Direito Penal. Temos, portanto, os dois âmbitos: a privada e a pública. Neste trabalho trataremos sobre a pública, pois o estudo no âmbito privado seria cabível em um trabalho de pesquisa próprio.

A corrupção pública é o ato em que o servidor público exige do particular vantagem indevida para que faça determinada função que, naturalmente, seria de seu ofício. Esta ação destoa totalmente da real função do Estado, que possui em sua essência a busca pelo interesse público<sup>9</sup>, caracterizando ato arbitrário do agente público que busca vantagem para si, exigindo, por exemplo, o pagamento de alguma taxa que o particular deverá pagar, sendo que esse valor nunca chegará aos cofres públicos. No entanto, a corrupção não reserva-se apenas ao recebimento ilícito de valores, ocorrendo, também, como tráfico de influência (Arts. 332 e 337-C, ambos do CP), advocacia administrativa (Art. 321, CP), concussão (Art. 316, CP), peculato (Art. 312, CP), dentre outros possíveis crimes (assim tipificados no Código Penal)<sup>10</sup>, mas que possuem como ligação o uso indevido do Estado para benefício próprio ou de outrem.

Já sob a visão do resultado, Furtado<sup>11</sup>, ao analisar *o que é a corrupção e as razões para combatê-la*, expõe que, pela impossibilidade de definir o polo passivo dessas ações (ou seja, a vítima do ato corruptivo) é que surgiu o termo “crime sem vítimas”, nome pelo qual a corrupção seria conhecida. Entretanto, sabemos que, quando há corrupção por parte de funcionários públicos – como no exemplo usado por ele, as licitações públicas –, o lesado é o próprio Estado e, logo, toda a sociedade. À vista disso, esse termo torna-se totalmente descabido. Vejamos:

Ao se examinar mais detalhadamente esse aspecto, constata-se que o objeto do favorecimento é a contratação por preços muito acima daqueles praticados no mercado e se verifica que a primeira vítima da corrupção é o

---

<sup>8</sup> Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 29.

<sup>10</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>11</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 26.

Estado contratante, o que, em última instância, importa em transferir o ônus pela contratação superfaturada a toda a coletividade.<sup>12</sup>

Este ato covarde e criminoso importa, assim, na punição de toda a coletividade que terá de arcar com o benefício concedido a apenas um – ou uns poucos – particular(es), em detrimento de todos aqueles que sofreram com o ato, mesmo sem tomar conhecimento.

Mas também temos aquela que nasce a partir de uma norma prévia editada pelo poder legislativo, seguiu todos os trâmites mas, mesmo assim, é ambígua e lacunosa, contraditória frente a outro dispositivo legal já editado e permissiva a diversas interpretações, tanto por parte do particular como por parte do funcionário público. O primeiro, por sua vez, entenderá a norma de maneira mais abrangente à sua liberdade; já o segundo, de maneira restritiva. Esta ambiguidade, segundo Mairal<sup>13</sup>, gera insegurança jurídica quanto às normas.

Conceituando o termo, percebemos que os males da corrupção datam da época do Brasil Colônia, nos anos seguintes à colonização portuguesa. Para Romeiro<sup>14</sup>, a corrupção não foi objeto de investigação sistemática, não considerando o contexto histórico e demais relações, por parte dos historiadores. Romeiro<sup>15</sup> demonstra o pouco interesse histórico na pesquisa da corrupção como fonte do Estado brasileiro. Entretanto, nos dá um norte sobre como este fenômeno de fato existe desde os primórdios de nossa nação, caracterizando um problema estrutural e não tão somente político-partidário. O estudo histórico mostra-se importante e essencial para sabermos de onde viemos e para não repetirmos os mesmos erros.

Agora, demonstraremos a história brasileira em três partes: Brasil colônia; Brasil império; e Brasil república.

No primeiro período, chamado de Brasil colônia, compreendido entre os anos de 1500 a 1822, o Brasil foi “posse” de Portugal, que era a metrópole.<sup>16</sup> Nos primeiros anos, Portugal demonstrou interesse tão somente nas matérias primas encontradas no Brasil, explorando o povo nativo, tendo essa fase rapidamente

---

<sup>12</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 27.

<sup>13</sup> MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 58.

<sup>14</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história do século XVI a XVIII. São Paulo: Grupo Autêntica, 2017. *E-book*. p. 33.

<sup>15</sup> ROMEIRO, loc. cit.

<sup>16</sup> MESGRAVIS, Laima. **História do Brasil colônia**. São Paulo: Contexto, 2015. *E-book*. p. 7.

superada.<sup>17</sup> O desrespeito foi tamanho que não poderia trazer consequência mais óbvia senão a total falta de participação na elaboração de leis, tratados de utilização de terras, etc.<sup>18</sup>

O Brasil, como colônia, seguia as normas de Portugal e estava, também, diante do mesmo rei. Segundo Rosenn<sup>19</sup>, uma “monarquia absolutista”, onde o rei governava pelo seu bel-prazer, ditando os rumos de ambas as nações, além de ser um patronato. Rosenn<sup>20</sup> ainda completa: “O soberano, contudo, abre mão de uma parte desse poder absoluto, cedendo para certos funcionários ou indivíduos particulares direitos especiais ou privilégios, em troca de mercadorias ou serviços, criando, assim, uma hierarquia”.

O soberano, portanto, é detentor de todo o poder, mas delega para terceiros em troca de favores e privilégios para seu proveito próprio, utilizando do Estado ao seu enriquecimento e não tendo zelo com o bem público. Percebemos que não é apenas o rei quem possui interesses com estas funções, visto que necessitava de um particular (terceiro na relação com o rei) para adquirir determinada função administrativa e ser detentor – nem que de apenas uma fração – do poder. Ainda para Rosenn<sup>21</sup>:

Os administradores estavam ligados ao rei por razões de lealdade pessoal e de lucros, e não pelo senso de dever oficial. Todos os impostos, tributos e participações em lucros de monopólios formavam a renda pessoal do soberano, em vez do tesouro da nação. **O patronato produziu alastrante corrupção, uma incrível propensão à burocracia e um sistema jurídico altamente personalístico e imprevisível.** (grifo nosso).

Deste trecho observamos duas importantes colocações: a primeira é que os “resultados” (os impostos, tributos e outras participações, ditos desta forma), não eram revertidos para os cofres públicos, mas sim ao monarca, já que os bens da nação eram a extensão dos seus pessoais; a segunda é o vínculo entre o patronato e a corrupção, visto que quanto mais propina oferecida ao rei, maior a chance de ter uma posição política no regime monarca; além, ainda no segundo trecho, a

<sup>17</sup> MESGRAVIS, Laima. **História do Brasil colônia**. São Paulo: Contexto, 2015. *E-book*. p. 17.

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, v. 1, p. 121-147, nov. 2012. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2021. p. 123.

<sup>19</sup> ROSENN, Keith. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 25.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 25.



“burocracia e um sistema jurídico altamente personalístico e imprevisível”<sup>22</sup> características estas que percebemos até hoje no Brasil.

O primeiro modelo político imposto por Portugal ao Brasil, foi a constituição das capitanias hereditárias.<sup>23</sup> Dessa forma, dividiu-se o Brasil de norte a sul, na faixa de terra pertencente a Portugal, formando as capitanias. As terras eram doadas pelo rei, mas em contrapartida, o donatário tinha deveres com a coroa, estipulada pelo estatuto da capitania.<sup>24</sup> Além de receber as terras, os donatários aplicariam os impostos na sua faixa estipulada, sendo uma porcentagem da coroa e o restante permaneceria com ele. O Brasil começara a consolidar um estado focado no interesse privado<sup>25</sup> acima do bem público, onde quem oferecia mais ao rei, exercia poder político em seu território. Além de designar função administrativa para um terceiro privado, o rei abria espaço para discricionariedade, já que permitia ao governador daquela capitania o livre exercício dos poderes outorgados, podendo estipular os valores dos impostos e demais tributos cobrados, já que, quitando a quota do rei, o excedente seria seu.

O que culminou com a consolidação de um Estado tão somente focado no interesse privado acima do bem comum foi a forma de administração portuguesa para com o Brasil por meio das cartas de forais, que previam a distribuição de renda e o que caberia entre o rei e o governador daquela capitania.<sup>26</sup>

No segundo período, chamado de Brasil Império (1822 a 1889), houve a primeira Constituição brasileira. Período marcado, também, pela grande burocracia do império. Essa burocracia influenciou diretamente a estrutura administrativa levando-a à ineficácia. Ineficiência notada em todos os Estados Latino-Americanos que tiveram seus processos de emancipação política. Burocracia essa que envolveu e fez parte também do processo brasileiro.<sup>27</sup> Embora o termo “corrupção” utilizado

---

<sup>22</sup> ROSENN, Keith. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 25.

<sup>23</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, v. 1, p. 121-147, nov. 2012. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2021. p. 124.

<sup>24</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>25</sup> Aqui citado de maneira pejorativa, não referindo à “iniciativa privada” no sentido de empresas, etc., mas sim ao interesse privado com o foco na utilização do Estado em benefício próprio.

<sup>26</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>27</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história do século XVI a XVIII. São Paulo: Grupo Autêntica, 2017. *E-book*. p. 76.

no império não é aquele estabelecido por Tanzi<sup>28</sup> (mencionada acima), já vinha descrito como algo imoral, mesmo utilizado de maneira ampla.<sup>29</sup> Com o terceiro período, chamado de Brasil república, temos o início do Estado brasileiro atual. Com a queda do regime monárquico após uma crise institucional.<sup>30</sup> A Monarquia brasileira tentara resistir ofertando cargos para liberais e membros do exército, mas não houve grande adesão.<sup>31</sup> Como resultado: em 15 de novembro de 1889, liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, houve o golpe republicano, iniciando o governo provisório até a nova constituinte de 1891.<sup>32</sup>

## 2.2 CORRUPÇÃO SISTÊMICA

Mesmo ignorada por historiadores – mencionados no item anterior –, à corrupção poderia ser atribuída o caráter sistêmico, podendo ter influenciado diversas ações posteriores àquela época, como bem demonstra Romeiro<sup>33</sup>:

Esses autores – três das mais importantes referências nos estudos sobre a história colonial brasileira – apontaram, quase consensualmente, o caráter sistêmico das práticas ilícitas na sociedade colonial. Mas, apesar dessas pistas promissoras, a corrupção como um fenômeno histórico permaneceu um objeto praticamente ignorado pelos historiadores, incapaz de suscitar um esforço de síntese no sentido de inseri-la num marco teórico mais amplo.

A autora posiciona a discussão apontando o sentido da corrupção sistêmica no Brasil. Algo que já vem do berço. Está nas raízes desta nação e continua até os dias atuais.

Em um sistema político tão complexo como o Brasil, diversos podem ser os fatores que acarretam na corrupção. Como anteriormente mencionado, não existe um conceito específico para corrupção, mas, dentro desta pesquisa, consideramos

<sup>28</sup> TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020. Tradução nossa. p. 564.

<sup>29</sup> FARIA, Aléxia Alvim Machado. Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil imperial (1824-1889). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 131, p. 21-55, maio 2017. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 02 maio 2021.

<sup>30</sup> FREITAS, Eduardo Pacheco *et al.* **História do Brasil Império**. Porto Alegre: Sagah. 2020. *E-book*. p. 268.

<sup>31</sup> FREITAS, loc. cit.

<sup>32</sup> FREITAS, loc. cit.

<sup>33</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história do século XVI a XVIII. São Paulo: Grupo Autêntica, 2017. *E-book*.

aquele trazida por Tanzi<sup>34</sup>, sendo o abuso do poder público para benefícios privados. Não poderia estar mais correto quando determina que decorre do abuso do poder público (podendo ser um agente público por mandato ou por concurso público), beneficiando-se do particular, direta ou indiretamente, para benefício próprio.

Quando, neste Estado, chega-se ao ponto de a corrupção tornar-se “normal” entre a população, admitida e não punida pelos órgãos de controle – judicial ou não –, podemos dizer que há uma corrupção sistêmica. Vejamos Tamasauskas<sup>35</sup>:

Basicamente, a corrupção no Estado pode ser de duas naturezas: a corrupção meramente administrativa, deflagrada a partir de tarefas mais corriqueiras de órgãos públicos e que, regra geral, não ultrapassam a esfera do beneficiário (ou beneficiários) do ato ilícito; e a corrupção política ou sistêmica, mediante a conjugação da atuação ilícita com o exercício do poder político, como forma de obtenção de ganhos ilegítimos aliada à efetiva ou potencial manifestação dos instrumentos de controle, retroalimentando o esquema de dominação de espaços de poder.

Portanto, o autor elenca duas formas de corrupção que, para ele, podem ocorrer dentro de um Estado. A sistêmica, que integra a corrupção política, tratada por ele como sinônimos; e a administrativa, mais notada no dia a dia da Administração Pública. Na presente pesquisa, buscamos um conceito comum entre elas, não trazendo a corrupção política em sua totalidade - na investigação a fundo dos desvios realizados, por exemplo. Do contrário: buscamos um conceito comum que determina a sistematização corruptiva no direito brasileiro, permitindo que tais atos demonstrem o total desrespeito às normas e a sociedade, tornando estas práticas institucionalizadas. Essa, portanto, é a corrupção sistêmica: aquela percebida em diversos órgãos e, conforme mencionado pelo autor, que se retroalimenta de suas próprias condutas, mantendo a máquina pública refém destes mesmos agentes.

Ainda, Carvalhosa se posiciona quanto ao nível ardiloso atingido pela corrupção no Brasil:<sup>36</sup>

<sup>34</sup> TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020. Tradução nossa. p. 564.

<sup>35</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*. Capítulo 1. não paginado.

<sup>36</sup> CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. São Paulo: Paz Terra, 1995. p. 9 *apud* TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*. Capítulo 3. não paginado.

A corrupção, como aprendemos com os fatos recentes deste País, funciona de maneira sistêmica e autônoma e em níveis mais sofisticados. Não é por outra razão que a organização e a real modernização da atividade estatal são tão importantes. Somente elas podem combater cientificamente a corrupção.

Carvalhosa<sup>37</sup>, à época do livro (originalmente publicado em 1995), já apontava a forma sistêmica atingida pela corrupção no Brasil. As evoluções do Estado no controle e combate à corrupção já eram enfrentadas pelos juristas e também sugeridas como forma de evitar o problema. Entretanto, pouco – ou nada – se fez desde então. Manteve-se todo o aparato Estatal esperando que o vírus fosse eliminado de maneira natural, orgânica. Infelizmente não foi.

A institucionalização deste crime se dá quando há total desprezo do agente público ou político para com o bem público. Entretanto, não podemos admitir que o sistema político brasileiro, legislatura após legislatura, renovando as casas ou não, mantenha o *status quo* pelo simples argumento de que “os políticos são corruptos” ou “o governo é corrupto” ou, reduzindo ainda mais, “que o funcionário público me cobrou suborno”. A corrupção é um crime sofisticado e exige atualizações e maneiras mais precisas de ser enfrentada. Neste ponto, temos Dowbor<sup>38</sup>:

Mas quando o sistema é deformado, o político honesto no dia a dia se vê reduzido a fechar os olhos sobre muitas coisas, e pior, fazer muitas coisas, não necessariamente por desonestidade, mas porque mesmo que tenha por objetivo reduzir o mar de lama, qualquer um termina enlameado. [...] Vamos ficar à espera da política limpa que um dia se espera existir? A questão não está em que alguns políticos desonestos estejam corrompendo a política. É que a política da maneira como está organizada torna-se uma máquina de moer talentos e reputações, de destruição de pessoas que nela entram.

Que ainda completa:

O dinheiro da corrupção gira em um circuito de interessados: os grandes beneficiários empresariais ou donos de fortunas pessoais, as instituições financeiras que fazem as transferências, gerem o dinheiro ilegal e também se beneficiam no processo, e os políticos que criam o seu contexto institucional. E não esqueçamos o judiciário, que não é de maneira alguma estranho ao processo, por dar suporte legal, por conivência ou por omissão.

<sup>37</sup> CARVALHOSA, Modesto. **O livro negro da corrupção**. São Paulo: Paz Terra, 1995. p. 9 *apud* TAMASAUSKAS, Igor Sant’Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*. Capítulo 3. não paginado.

<sup>38</sup> DOWBOR, Ladislau. Os caminhos da corrupção: uma visão sistêmica. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 17, n. 3, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 mar. 2021.

Neste quadrilátero devemos focar as atenções, pois são segmentos articulados.<sup>39</sup>

Mesmo Dowbor<sup>40</sup> não sendo jurista, nos dá certa noção quanto a duas coisas: a institucionalização da corrupção e o círculo do dinheiro. A primeira, para o autor, trata-se de algo difícil de mudar, visto que o nível de corrupção tornou-se algo enraizado em nosso sistema, apenas afundando aqueles bons políticos e servidores públicos que buscam, de fato, prestar um bom serviço à população. O outro – e talvez o mais esclarecedor – é que o círculo da corrupção envolve todos os poderes, sendo que possui participação tanto no executivo, no legislativo e até no judiciário. Este último, por sua vez, é aquele que deveria guardar as normas e fazer aplicar as leis. Porém, segundo o autor, o judiciário participa do círculo da corrupção por ação ou omissão.

O tema da corrupção no judiciário não poderia ser mais atual, porém, a proposta do presente trabalho visa as normas brasileiras e como o direito administrativo pode auxiliar neste problema. O poder judiciário poderá ser estudado à frente, em pesquisa própria.

A tarefa de retirar esse parasita da estrutura brasileira não será fácil. O Brasil não pode estar refém de políticos que usam do combate à corrupção como palanque político em ano eleitoral, mas quando empossados esquecem de suas propostas eleitorais e voltam a corromper ou serem corrompidos pelo sistema. Nesse sentido, colabora o estudo de Margraf, Proença e Razaboni Júnior<sup>41</sup>:

Para tanto, basta pensar no seguinte: se ocorrer a retirada de todos os parlamentares corruptos do Congresso Nacional, qual será o segundo passo? O Congresso Nacional é apenas o ponto mais alto do mal brasileiro – não na sua totalidade é óbvio –, pois a corrupção atinge todos os setores chegando até mesmo aos cabos eleitorais. A corrupção está institucionalizada, funcionando com a potência máxima tal qual uma máquina, há mais de 150 anos no Brasil. Essa “máquina”, o Leviatã

---

<sup>39</sup> DOWBOR, Ladislau. Os caminhos da corrupção: uma visão sistêmica. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 17, n. 3, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 mar. 2021.

<sup>40</sup> DOWBOR, Ladislau. Os caminhos da corrupção: uma visão sistêmica. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 17, n. 3, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 mar. 2021.

<sup>41</sup> MARGRAF, Alencar Frederico; PROENÇA, Givanildo Woglers de; RAZABONI JÚNIOR, Ricardo Bispo. Corrupção: reflexos institucionais e sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 113, p. 75-95, maio/jun. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/36828>. Acesso em: 25 mar. 2021.

Brasileiro está viciado e providenciar a retirada de poucas peças, ter-se-á a continuidade da utilização de uma máquina danificada, desregulada e prejudicial ao bom funcionamento, pois seus sistemas estão corrompidos e assim tendem a permanecer, enquanto não apresentarem uma solução plausível e aplicável.

A corrupção no Brasil atinge desde o agente público e político mais baixo na hierarquia até os mais altos. O apontamento dos autores é importante ao passo que, usualmente percebemos a indignação popular com duras críticas e revoltas aos políticos – apontado pelos autores como o Congresso Nacional. Entretanto, não é simplesmente varrendo estes indivíduos que teremos uma evolução no combate à corrupção. O sistema brasileiro deve mudar, começando, não por aqueles que nos governam, mas, sim, pelos governados. É a iniciativa popular que faz pressão e influencia na tomada de decisões dos políticos. Quando o povo perceber isso e começar, efetivamente, a fiscalizar aqueles que recebem seus votos e são empossados, nesse momento as reformas poderão ocorrer.

### 2.3 PODEMOS FALAR EM BENEFÍCIOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO?

As primeiras discussões na comunidade acadêmica sobre os benefícios que a corrupção poderia trazer à sociedade iniciaram na década de 60, onde era defendida a tese da corrupção como sendo algo benéfico para a sociedade, que funcionaria como um “óleo” na engrenagem da máquina pública<sup>42</sup> e possibilitaria o desenvolvimento, impulsionando e fomentando o empreendedorismo. A ideia era que, ao pagar subornos para os funcionários públicos, estes dariam andamento a processos que antes ficariam parados em suas mesas durante meses, quiçá anos, assim, funcionando como um motivo extra ao exercício das funções desses funcionários. Menezes, Fernandez e Carraro<sup>43</sup> complementam:

Da mesma forma, existe uma vasta literatura econômica que destaca o papel da corrupção – tipicamente definida como o abuso do poder público

---

<sup>42</sup> Para uma melhor compreensão sobre o tema, ver MENEZES, Gabrielito Rauter; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; CARRARO, André. Óleo da engrenagem ou ferrugem da máquina: o papel da corrupção no empreendedorismo brasileiro. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 321-348, jul. 2018. Semestral. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33775&catid=179&Itemid=7](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33775&catid=179&Itemid=7). Acesso em: 28 set. 2020. p. 323.

<sup>43</sup> MENEZES; FERNANDEZ; CARRARO, loc. cit.

para auferir benefícios privados (Rose-Ackerman, 2005) – sobre o crescimento econômico. De uma forma geral, existem duas grandes hipóteses teóricas que relacionam corrupção com crescimento econômico. A primeira, com origem nos trabalhos pioneiros de Leff (1964), Nye (1967) e Huntington (1968), enfatiza que, apesar da corrupção poder gerar prejuízos sociais, o seu benefício pode superar seus custos. O principal ponto dessa linha de argumentação é que a corrupção poderia funcionar dentro de um sistema burocrático rígido, como um “óleo” que facilitaria o funcionamento da máquina pública. Nessa abordagem a corrupção funcionaria como um mecanismo de correção de falhas de governo, e poderia ser um mecanismo pró-crescimento econômico.

Entretanto, entendendo as condições da época, parece-nos descabido a realização de uma analogia entre corrupção como um óleo sendo benéfico à máquina estatal. Em todos os sistemas deve ser visto como areia, pois tranca processos, delega a funcionários uma discricionariedade demasiada, possibilita o declínio de investimentos estrangeiros e pode desencorajar o empreendedorismo.

Por muito discutida como “óleo” – pois serviria como um lubrificante para fazer rodar novamente a engrenagem estatal, principalmente em um país como o Brasil com um Estado tão grande –, manter ideias como estas ficariam próximas a insanidade, já que teríamos um “Estado de corrupção de direito”, mantendo o *status quo* que vimos há alguns anos, quando grandes esquemas de corrupção passaram a ser noticiados.

Furtado<sup>44</sup> traz em sua obra essa aberração<sup>45</sup> da ciência jurídica que foi sustentada durante alguns anos e com relevância acadêmica. Vejamos:

[...] a corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local, daí por que o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas de certa forma até incentivado na medida em que era admitida sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos.<sup>46</sup>

Referindo-se a dedutibilidade tributária supramencionada, em matéria veiculada pela Folha de S. Paulo, em 08 de janeiro de 1995, apurou-se que a Receita alemã tolerava pagadores de subornos e, inclusive, permitia a dedução do

---

<sup>44</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 45.

<sup>45</sup> Tratamos como absurdo pois, mesmo compreendendo que este pensamento deu-se em outra época e que não podemos imaginar a utilização de pensamentos atuais para julgar decisões passadas, vejamos que este substantivo pode, sim, ser utilizado para determinar este pensamento outrora normal.

<sup>46</sup> FURTADO, loc. cit.

Imposto de Renda (IR) a estes, com a justificativa que “legislação tributária nunca teve nada a ver com moralidade”<sup>47</sup>. Parece ironia e soa como piada, mas é uma realidade assustadora quando olhamos sob a perspectiva moderna da corrupção e de como isto pode influenciar de maneira negativa na vida da população. Tomara que esta moda não retorne, especialmente ao Brasil.

## 2.4 O DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA IMPORTÂNCIA

Como matéria de direito público, o Direito Administrativo é de suma importância ao combate à corrupção, pois boa parte das vezes em nosso país os maiores casos de corrupção ficam escancarados dentro da administração pública<sup>48</sup> – não citando a corrupção privada –, enraizados em suas instituições e em seus funcionários. Por isso a importância deste ramo do Direito no estudo deste tema tão delicado. Para melhor compreensão, Ramos<sup>49</sup>, em artigo veiculado pela Revista Mineira de Contabilidade, traz a seguinte definição quanto a corrupção na Administração Pública:

As duas grandes áreas de atuação dos corruptos, na Administração Pública, são a institucional e a administrativa e, no Brasil, são inúmeros os exemplos de processos institucionais e administrativos que propiciam as oportunidades de existência de fraudes e corrupção.

Portanto, perceptível a linha que delimita a atuação da Administração Pública e a atuação daqueles funcionários públicos que estão nos gerindo. Conforme supramencionado, existem diversas oportunidades para a ocorrência de corrupção na vida pública, entretanto, a própria Administração deve atentar-se a isso, buscando evitar tais exposições.

Estudamos o instituto da corrupção noutro ramo do Direito Público que não no Administrativo, focando ao longo do curso – de graduação – os estudos do tema no âmbito Penal. Não está errado, mas cremos que poderíamos estabelecer mais

---

<sup>47</sup> CRAWSHAW, Steve. Suborno é deduzido de imposto na Alemanha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jan. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/mundo/4.html>. Acesso em: 26 out. 2020.

<sup>48</sup> RAMOS, Paulo Roberto de Araujo. Corrupção na administração pública e crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 4, n. 40, p. 14-22, 2010. Disponível em: <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/338>. Acesso em: 16 nov. 2020. p. 17.

<sup>49</sup> RAMOS, loc. cit.



claramente os parâmetros de controle dentro do Direito Administrativo em si. Essa forma traria celeridade aos procedimentos, poupando alguns longos anos de processos criminais que, em algumas vezes, terminam com a impunidade de seus agentes, e, muitas vezes – já uma tradição brasileira – retornando à vida política mediante eleições pela curiosa falta de memória da população em escolher seus representantes.<sup>50</sup>

Pois bem: tratamos acima sobre a corrupção em matéria Penal, vinculando-a com os agentes políticos. Mas, três questões podem ser levantadas: 1) poderia o Direito Administrativo brasileiro realizar os processos para responsabilização desses agentes evitando um processo moroso que pode, por conta da extensa legislação penal, terminar com a impunidade do agente? 2) Existem diplomas legais vigentes no Brasil que buscam responsabilizar os agentes corruptos reprimindo-os e punindo-os? e 3) Estes diplomas são aplicados e trazem resultados? Esses importantes questionamentos serão abordados no segundo capítulo, ao demonstrar as normas nacionais sobre a corrupção e a aplicabilidade das mesmas, não esquecendo do processo administrativo e judicial.

Mas, antes de aprofundarmos as questões supra, vejamos os princípios do Direito Administrativo elencados em nossa Constituição Federal que são aplicáveis ao objeto do presente trabalho.

A administração pública, segundo a Constituição Federal, de qualquer dos poderes da União, sendo ela direta ou indireta, deverá obedecer os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>51</sup> Por si só já podemos vincular que todos os princípios, sendo eles da administração pública, seriam aplicáveis à discussão trazida pelo presente trabalho. Mas, especificaremos cada um, com o fim de expor os pontos principais deles. Para Di Pietro<sup>52</sup>, existem dois princípios que englobam todas as áreas do direito público, não sendo exclusivos à Administração Pública. São eles:

<sup>50</sup> Referimo-nos a políticos envolvidos em escândalos, como, por exemplo, alguns envolvidos com o “Mensalão” e outros tantos que são, no mínimo, duvidosos e ocupam cargos no Congresso ou de líderes do Governo.

<sup>51</sup> 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 [...]. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 19 out. 2020.

<sup>52</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 91.

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da **legalidade** e da **supremacia do interesse público sobre o particular**, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.<sup>53</sup> (grifos da autora).

Do apontamento de Di Pietro<sup>54</sup>, absorvemos que estes dois princípios servem como base aos demais princípios da Administração Pública, bem como a todos os demais ramos do Direito Público. Além dos princípios constitucionais elencados no artigo (Art.) 37, *caput* da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), Mello<sup>55</sup> traz-nos que outros princípios merecem consagração constitucional, por estarem mencionados no referido artigo, mas estando de maneira dispersa em nossa Lei Maior. *In verbis*:

O art. 37, *caput*, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios [...] Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, *caput*; outros, por nele estarem abrigados logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes o próprio estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.<sup>56</sup> (grifos nosso).

Tanto Di Pietro<sup>57</sup> como Mello<sup>58</sup> tratam dos princípios expressos no Art. 37, *caput*, da Constituição, mas também arrolam alguns outros princípios que julgam importantes à Administração Pública mesmo não estando dispostos na Lei Maior. Mas, para este trabalho, vejamos os princípios constitucionais e sua aplicação no estudo da corrupção, buscando exemplificar como estes podem atuar para ajudar nas balizas morais do agente público na atuação e zelo com a coisa pública.

O primeiro princípio elencado em nossa Constituição que a Administração Pública obedecerá, é o da legalidade. Este princípio determina que ela, Administração, poderá tão somente agir de acordo com o estabelecido em lei, não podendo agir de maneira autoritária e sem regulamentação prévia. Opõe-se ao

---

<sup>53</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 91.

<sup>54</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>55</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 95.

<sup>56</sup> MELLO, loc. cit.

<sup>57</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>58</sup> MELLO, loc. cit.

direito civil, onde, para Tartuce<sup>59</sup>, a autonomia privada é um dos pilares que sustentam a liberdade individual.<sup>60</sup> Conforme estabelece Di Pietro<sup>61</sup>:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. [...] No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (grifos da autora).

Desse modo, temos que o princípio da legalidade, além de estar expresso no Art. 37, CF<sup>62</sup>, encontra-se no Art. 5º, inciso II, afirmando que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Com isso, de maneira análoga, a Administração Pública seguirá este princípio aplicando-o nas relações com o particular, ou seja, tão somente poderá agir (exigindo tributos, adequações, aplicando sanções, etc.) quando expressamente uma lei outorgar estes direitos à Administração.

Portanto, vemos que o princípio da legalidade é totalmente cabido ao estudo da corrupção, na proporção que, ou o Estado imponha ao particular estritamente dentro do disposto em lei que autorize-o a agir de tal maneira (obedecendo este princípio), ou, não existindo permissão legal e agindo o funcionário público – atuando em nome do Estado – de maneira excessivamente discricionária e, principalmente, exigindo vantagem a si, restará claro o desvio de sua função destoando daquilo que busca o Estado: o interesse público e não o privado.

Por outro lado, o princípio da impessoalidade é, para Mello, o próprio princípio da igualdade ou da isonomia, já que exige da Administração Pública o mesmo tratamento independente da pessoa a quem esteja atendendo. Está explícito

---

<sup>59</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 533-537.

<sup>60</sup> No âmbito civil, por exemplo, a constituição de empresa seguirá os requisitos legais estabelecidos pelo Código Civil e demais normas cabíveis, mas isso não impede os sócios a estipulação de cláusulas de distribuição de lucros desproporcionais a cada sócio, independentemente de sua quota-capital. A ideia é que, não havendo vedação legal, a autonomia privada prevalecerá.

<sup>61</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 92.

<sup>62</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

no *caput* do Art. 5º da Constituição, além, é claro, do Art. 37, *caput*, conforme traz Mello<sup>63</sup>:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotasas. [...] O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição [...]. (grifo do nosso).

Teoricamente o princípio deixa todos os administrados *em pé de igualdade*, já que determina a isonomia na aplicação da lei – e conseqüentemente dos atos da Administração – entre os administrados. Conclui, ainda:

No texto constitucional há, ainda, algumas referências a aplicações concretas deste princípio, como ocorre no art. 37, II, ao exigir que o ingresso em cargo, função ou emprego público depende de concurso público, exatamente para que todos possam disputar-lhes o acesso em plena igualdade. Idem, no art. 37, XXI, ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta dependerão de licitação pública que assegure igualdade de todos os concorrentes.<sup>64</sup>

De fato, o princípio da impessoalidade é crucial para a manutenção de uma Administração imparcial, focada tão somente no interesse público. Com uma Administração tão centralizada como no Brasil, necessita-se ainda mais da impessoalidade. Na teoria a licitação utiliza critérios de julgamentos objetivos<sup>65</sup> para concessão da contratação entre Administração e particular. Porém, na prática, observamos exemplos onde o edital é claramente realizado beneficiando uma parte específica, utilizando o instituto da licitação como mera formalidade, já que o resultado é conhecido – pelo menos entre as partes – desde o início. Há, então, corrupção por justamente utilizar da máquina Estatal como benefício próprio para manipular a licitação, já que em alguns casos, o ganhador da licitação paga propina à autoridade como uma forma de agradecimento. Aprofundaremos a relação das licitações com a corrupção em item próprio, adiante.

<sup>63</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 114.

<sup>64</sup> MELLO, loc. cit.

<sup>65</sup> O Art. 3º da Lei 8.666/93 trata sobre os princípios que o processo licitatório seguirá, além de apontar, *in fine*, o julgamento objetivo como um dos critérios de avaliação. BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 05 nov. 2020.

Também conhecida como probidade administrativa, o princípio da moralidade determina que todos os funcionários da administração direta ou indireta ajam de maneira ética, sempre visando a boa-fé e atendendo à função do Estado, ou seja, da busca pelo interesse público.<sup>66</sup>

Di Pietro<sup>67</sup> apresenta em sua obra a divergência doutrinária que havia com relação à importância do princípio em si. Segundo a autora, alguns autores entendiam que a moralidade encontrava-se dentro do próprio princípio da legalidade. Para Mello<sup>68</sup>, o princípio da moralidade serve como “reforço” ao princípio da legalidade. *In verbis*: “[...] Significa, portanto, um reforço ao princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria”.

Já para Di Pietro<sup>69</sup>, não pode haver identificação entre eles. Vejamos:

Em face do direito positivo brasileiro, a resposta é negativa. A Constituição de 1967, no artigo 84, V, mantido como artigo 82, V, na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, considerava como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a **probidade administrativa**; e a Constituição de 1988, além de repetir aquela norma no artigo 85, V, faz um avanço, ao mencionar, no artigo 37, caput, como princípios autônomos, **o da legalidade e o da moralidade**, e, no § 4º do mesmo dispositivo, punir os atos de improbidade administrativa com 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.<sup>70</sup> (grifos nosso).

Portanto, cabe-nos citar que o princípio da moralidade é perfeitamente cabível no presente estudo, já que visa manter a relação entre a Administração e o particular de maneira ética, com boa-fé. Não somente busca estabelecer uma relação estritamente legal (princípio da legalidade), porque, como bem demonstra Di Pietro<sup>71</sup> “qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto)” (grifos nosso). Inclusive este princípio é tão autônomo que possui suas próprias punições quando apurada improbidade administrativa. O Art. 37, §4º, CF<sup>72</sup>, apresenta os seguintes: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública;

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 119-120.

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 104.

<sup>68</sup> MELLO, op. cit., p. 120.

<sup>69</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>70</sup> DI PIETRO, loc. cit.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 103.

<sup>72</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei; e confirma que não há prejuízo da ação penal cabível. Além deste, temos o Art. 85, V, contudo, especialmente aplicável ao Presidente da República (PR). A Lei de Improbidade Administrativa será tratada em item próprio, à frente.

Para Tamasauskas<sup>73</sup>, a moralidade administrativa é um princípio essencial ao cidadão, sendo este o titular de um interesse geral. *In verbis*:

O princípio da moralidade, um dos pressupostos de todo ato emanado pelo poder público, confere ao cidadão, como titular de um interesse geral, o direito a uma boa administração, exercida sem máculas de ilegalidade, de pessoalidade, de opacidade e de ineficiência, que podem acobertar interesses escusos em desfavor do erário ou mesmo de poderes que o Estado detém para perseguir o interesse geral.<sup>74</sup>

Portanto, além de princípio *uno*, essencial para a administração e ao administrador, este princípio é de total interesse do particular, que terá direito a uma boa administração pública, que cuida não dos interesses privados do governador, mas dos interesses de toda coletividade (os governados).

Ainda, não podemos deixar de demonstrar o princípio que trata sobre transparência do poder público com a população – o princípio da publicidade. No Brasil, há previsão constitucional, além do disposto no Art. 37, *caput*<sup>75</sup>. O Art. 5º, XXXIII<sup>76</sup> determina que apenas os casos de imprescindível segurança da sociedade e do Estado permanecerão em sigilo. Os demais serão informados à sociedade no prazo da lei. Além destes, temos um dispositivo infraconstitucional que nasceu para regulamentar justamente a forma que a Administração prestará estas informações (lei 12.527/2011)<sup>77</sup> e um dos remédios constitucionais que é o *habeas data*, sendo,

---

<sup>73</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*. Capítulo 4. não paginado.

<sup>74</sup> TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*. Capítulo 4. não paginado.

<sup>75</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>76</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 07 jun. 2021.

este último, concedido mediante provocação ao judiciário, com base no Art. 5º, LXXII, conforme bem expõe Mello<sup>78</sup>:

[...] Além disso, o mesmo art. 5º, no inciso LXXII, confere a garantia do *habeas data* para assegurar judicialmente o conhecimento de informações relativas ao impetrante que constem de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de âmbito público [...]. (grifos do autor).

A partir deste princípio podemos notar a criação dos portais da transparência, encontrados em todos os âmbitos do Governo (Federal, Estadual e Municipal), que é uma importante ferramenta para o controle dos gastos de todo o serviço público.

Apesar de não auxiliar diretamente ao combate à corrupção – porque, logicamente é um crime que procura não deixar registros, já que os corruptos não possuem livro caixa e contabilidade a ser realizada –, a transparência com as contas públicas é essencial, pois assim a população tem acesso direto a movimentação de cada órgão, cada funcionário ou cada membro de cada um dos três poderes. Assim, sabemos quem cuida com zelo do dinheiro público.

Por último, mas tão importante como os demais, o princípio da eficiência vem disposto em nossa Constituição. Este princípio também pode ser denominado de boa administração<sup>79</sup>, mesmo que isso seja óbvio – mas, o óbvio precisa ser dito. Este princípio, sim, pode ser um complemento ao princípio da legalidade, já que determinará que a Administração busque a eficiência no trabalho prestado. Porém, Mello<sup>80</sup> nos demonstra que:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalva óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.

De tal maneira posto, temos que o princípio da eficiência nada mais é do que a Administração Pública cumprindo sua função pura. Este caminha, também, lado a lado com o princípio da legalidade (princípio basilar de nossa administração).

<sup>78</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 115.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 114-115.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 22.

Outro ponto que demonstra a importância do Direito Administrativo é no chamado Direito Administrativo Sancionador, trazido como hipótese da presente pesquisa, que é a sanção estatal em face de ilícitos cometidos contra a Administração Pública ou nos quais ela pode intervir, sendo vítima ou acusadora.<sup>81</sup> Para Osório<sup>82</sup>, a existência dos poderes sancionadores são inevitáveis, visto que, não havendo tais poderes, ocorreria um alto número de demandas judiciais, o que de fato acontece no Brasil.<sup>83</sup> Ainda para o autor, essas sanções podem ser exercidas pelo Poder Judiciário, como é o caso da Lei Anticorrupção (será tratada em item próprio, à frente) que possui sanções administrativas aplicáveis pela Administração Pública e, caso a autoridade se faça omissa em não aplicar a sanção, pode o Ministério Público (MP) buscar a responsabilização por meio da ação civil pública (também tratada em item próprio, à frente) que, segundo Osório<sup>84</sup>, mesmo sendo por via judicial, não perde a natureza de sanção administrativa. O autor, ainda, traz definição clara das razões do Direito Administrativo Sancionador, ao explicar os órgãos que possuem competência – mesmo não sendo integrantes da Administração Pública direta – de aplicar ao particular.

A regulação repressiva de funções revestidas de interesse público pode passar pelo Direito Penal, mas nem sempre isso ocorre. Quando essa regulação fica restrita ao campo extrapenal, cabe ao Direito Administrativo (que cuida das funções públicas em geral) tutelar os valores sociais protegidos pelas normas repressivas. Nem se trata de Direito Constitucional, nem de qualquer outro ramo jurídico do Direito Público. Tampouco constituem ramos jurídicos autônomos essas categorias de normas repressivas de atividades relacionadas ao exercício de determinadas funções, faltando-lhes os requisitos ordinários de autonomia. Resta o Direito Administrativo, notadamente em sua modalidade sancionadora, para abarcar e coibir os comportamentos contrários às normas reguladoras das atividades profissionais.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.

<sup>82</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.

<sup>83</sup> Dados do CNJ (2019) demonstram a existência de cerca de 78 milhões de processos pendentes no Poder Judiciário. Destes, mais de 63 milhões estão na primeira instância. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números**. 2019. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw\\_I%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_I%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 07 jun. 2021.

<sup>84</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.

<sup>85</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.



Ao explicar, Osório<sup>86</sup> demonstra a importância deste instituto à regulamentação e repressão de atos lesivos à Administração Pública, punindo seus agentes na esfera administrativa, não deixado exclusivamente no âmbito penal e cível, já que, conforme dito, no Poder Judiciário concentram-se um alto número de demandas, sendo que, em determinados casos, o agente não seria punido devido a morosidade do processo judicial.

Um pouco mais específico ao tema da presente pesquisa, o Direito Administrativo Sancionador demonstra-se perfeitamente viável nos casos de corrupção e na perseguição do Estado àqueles agentes corruptos, mas o processo adotado deve ser lógico e seguro, não permitindo supressão de direitos e garantias fundamentais ao processado, sendo essencial a racionalização, ou seja, um sistema lógico, como falado acima, para combater a corrupção.<sup>87</sup> Araújo<sup>88</sup> completa:

[...] a sistematização do direito administrativo sancionador como instrumento para o combate à corrupção também deve ter como preocupação a sua função regulatória. A sanção administrativa deve organizar a atividade econômica, harmonizar os variados interesses conflitantes e irradiar valores capazes de desestimular a corrupção. Seu propósito vai além daquele de apenas castigar o infrator. Daí o elevado potencial de direito administrativo na matéria, na medida em que o enfrentamento da corrupção pode vir acompanhado de uma política normativa de desenvolvimento econômico e de incentivo a boas práticas e à observância de padrões éticos superiores.

Em referência, o autor menciona a regulamentação do Direito Administrativo Sancionador e como ele pode, ao combater a corrupção, alcançar outros âmbitos da vida pública. De fato, a corrupção não é um crime que envolve somente duas partes – o corrupto e a Administração –, mas atinge toda a sociedade, como já referido. Quando valores públicos são utilizados e desviados de seu propósito, retirando-os de programas que iriam à educação, segurança pública, saúde, etc., reflete em toda a coletividade que sofre as consequências indiretas desses atos.

De fato, o direito da Administração Pública – em todas as suas formas – de aplicar sanções aos administrados demonstra-se de grande importância no combate a ilícitos praticados contra ela – Administração. Demonstra, ainda, maturidade e

<sup>86</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.

<sup>87</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. *In*: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). **Direito administrativo e corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 65-88. p. 81-82.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 84.

autonomia no instituto, visto que não limita-se apenas ao âmbito cível e penal (judicial) e não exclui a responsabilização do agente seguindo um processo administrativo. O direito administrativo sancionador possui vasto campo de investigação, podendo ser estudado e aprofundado futuramente. Neste trabalho propomo-nos a discussão se o instituto é cabível

## 2.5 OS SINAIS DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTITUTOS MAIS PROPENSOS À CORRUPÇÃO

Tendo como base os princípios Constitucionais e vinculando-os ao tema, iniciaremos este tópico demonstrando algumas normas do Direito Administrativo que são mais propensas à ocorrência de corrupção. Como já mencionado, esta prática não é de fácil visualização, já que busca ludibriar todos os meios de fiscalização pública, a ponto de empresas elaborarem planilhas com codinomes para dificultar trabalhos de investigação, caso o esquema seja descoberto. Como exemplo, temos a Operação “Lava Jato”, que, ao oferecer denúncia com:

Distribuição por dependência aos autos nº 5054008-14.2015.4.04.7000 (IPL ANTONIO PALOCCI), 5043559-60.2016.4.04.7000 (Busca e apreensão), 5010479-08.2016.404.7000 (Busca e apreensão), 5003682-16.2016.404.7000 (Busca e apreensão), e conexos.<sup>89</sup>

Demonstrou o uso das planilhas e a criação de um setor próprio na empresa Odebrecht chamado de “Setor de Operações Estruturadas”, que foi responsável pelo pagamento de propina e financiamentos de campanhas à políticos, mantendo uma contabilidade oculta, utilizando planilhas de *Excel* com cada codinome e os valores específicos “doados” a estes políticos. Em diversos pontos da Denúncia, o Ministério Público Federal (MPF) fez menção ao uso de planilhas e codinomes, especificamente a página 41 da Denúncia, *verbis*:

Sobre a designação do codinome **ITALIANO** para nominar **ANTONIO PALOCCI**, o primeiro ponto a ser destacado é que o **ITALIANO** referido nas planilhas do Setor de Operações Estruturadas era mencionado em

<sup>89</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Denúncia na Ação Penal nº 5033771-51.2018.4.04.7000**. (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - PR). Autor: Ministério Público Federal. Réu: Bernardo Afonso De Almeida Gradin; Interessado: Antonio Palocci Filho. Juiz: Luiz Antonio Bonat. Curitiba, 10 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-78/denuncia/arquivo>. Acesso em: 24 nov. 2020. p. 1.

comunicações entre funcionários e executivos da ODEBRECHT como Deputado.<sup>90</sup> (grifos e sublinhados do autor).

Também vemos em outras páginas subsequentes esta menção. Vejamos a página 109 da Denúncia:

[...] Além disso, conforme se depreende facilmente das planilhas utilizadas para coordenar e controlar as entregas, a identificação do beneficiário se deu mediante a utilização de codinome, tendo sido atribuído a **MONICA MOURA** o codinome de “FEIRA”.<sup>91</sup> (grifos do autor).

Portanto, restou clara evidência da utilização de planilhas no controle oculto dessas propinas pagas aos políticos que, em troca, forneciam favores auxiliando a Odebrecht na obtenção de contratos, isenções de impostos, etc.

Abrindo um parêntesis: nunca antes houve tamanha comoção popular com a busca de um país livre da corrupção. Entretanto, não é de hoje que o Brasil, repetidamente, encontra-se no ranking dos piores países no índice de percepção da corrupção. Atualmente, o Brasil ocupa a posição de número 106 dentre 180 nações e territórios, tendo um índice de 35 (o índice é medido de 0 a 100, onde 0 significa que o país tem altos índices de corrupção perceptíveis e 100 que o mesmo é muito íntegro).<sup>92</sup> Nos últimos 8 (oito) anos, oscilamos entre a pontuação, sendo que nem as eleições de 2018 fizeram grande efeito. Do contrário, mesmo as eleições sendo marcadas pela maior renovação política já ocorrida no Brasil, onde partidos – autodenominados – de direita, ou melhor, centro-direita, alçaram-se ao poder, inclusive ao maior deles, o de chefe do Poder Executivo –, não houve grande alteração na percepção da corrupção pela população – pelo contrário: houve piora. Boa parte destes políticos adotaram discursos anticorrupção, posicionando-se a favor de políticas duras ao combate à corrupção, da Operação Lava Jato e de uma “nova política”, assim chamada. Porém, na prática, não foi isso que ocorreu. Entre 2018 e 2019 o país estagnou na nota 35/100 (sendo esta a menor desde 2012, onde

<sup>90</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Denúncia na Ação Penal nº 5033771-51.2018.4.04.7000**. (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - PR). Autor: Ministério Público Federal. Réu: Bernardo Afonso De Almeida Gradin; Interessado: Antonio Palocci Filho. Juiz: Luiz Antonio Bonat. Curitiba, 10 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-78/denuncia/arquivo>. Acesso em: 24 nov. 2020. p. 41.

<sup>91</sup> Ibidem, p. 109.

<sup>92</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Índice de percepção da corrupção 2019**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 09 nov. 2020.

o índice era de 43/100). Mesmo durante os governos de Dilma Rousseff<sup>93</sup> e Michel Temer<sup>94</sup> os índices estavam altos (é claro, para o padrão brasileiro).

Voltando ao assunto principal deste subcapítulo, a Administração deve atentar-se ao controle de suas atribuições, sendo, portanto, necessário a revisão de normas com cunho administrativo que possam beneficiar a corrupção de seus agentes, que lesam dia a dia o Estado, caçoando das normas vigentes bem como da sociedade em um todo.

Alguns pontos que a Administração precisa tomar cuidado são, por exemplo, as contratações públicas, o alto uso de cargos de livre nomeação e o enriquecimento ilícito de agentes públicos.

O primeiro, as contratações públicas – que serão analisadas posteriormente em item próprio –, são, conforme Mairal<sup>95</sup>, “tradicionalmente sob suspeita”, isto é, as contratações públicas são os contratos de concessão de serviços a particulares, sendo o instituto que a Administração Pública deve atuar sem vícios e com o máximo controle para evitar que funcionários públicos aceitem vantagem ilícita para beneficiar particular, e que o particular, por sua vez, não ofereça, de maneira alguma, suborno ao agente público. Assim, garantindo a máxima e esperada isonomia nas contratações.

Outra importante e conhecida modalidade das contratações públicas que não consta na Lei de Licitações, mas que também exige certo grau de cuidado com relação a atos de corrupção, é a denominada parceria público-privada (PPP), positivada pela Lei 11.079/2004 que foi recentemente alterada pela Lei 14.133/2021. Como estipulado pelo Art. 1º da referida lei, foram instituídas normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada para todos os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).<sup>96</sup>

Essa contratação nada mais é do que a autorização dada pelo ente público a um particular, para que execute determinada obra ou serviço público onde a

---

<sup>93</sup> Presidente do Brasil entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de agosto de 2016, tirada do poder em um processo de destituição (*Impeachment*).

<sup>94</sup> Presidente do Brasil entre 31 de agosto de 2016 a 1 de janeiro de 2019.

<sup>95</sup> MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 177.

<sup>96</sup> *Verbis*: Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

Administração Pública não apresentaria condições para a realização. Nesse sentido, Spitzcovsky<sup>97</sup>:

[...] cada vez menos a Administração apresenta condições de atender sozinha às demandas que se multiplicam nos mais diversos setores, exigindo fortes investimentos para a realização de projetos de enorme envergadura, como a construção de hidroelétricas, a melhoria da malha rodoviária, a construção de novas penitenciárias, estações de metrô, hospitais e escolas.

Explica o autor que, devido a necessidade de expansão nos mais diversos setores da economia, educação, inovação e infraestrutura, por exemplo, a Administração Pública adotou, com inspiração, segundo Mello<sup>98</sup>, do direito inglês, a parceria público-privada como alternativa, dando ao particular uma contraprestação específica definida em lei.

A concessão desse serviço público é puramente a necessidade que a Administração Pública tem de executar ou prestar determinada obra ou serviço público, porém, sem recursos, autoriza a iniciativa privada, por meio de contrato público, concedendo-lhes direitos sobre a obra ou serviço após concluída. Vejamos, nesse ponto, Mello<sup>99</sup>:

A Lei [...] criou uma “espécie nova”, no Brasil, de concessão de serviço ou obra pública. Dita lei apresenta-se como norma geral de licitação e contratos, aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista e demais entidades controladas por tais sujeitos.<sup>100</sup>

E completa: “De acordo com a citada lei, a parceria ‘é o contrato administrativo de concessão’ efetuado na modalidade ‘patrocinada’ ou na modalidade ‘administrativa’ (Art. 2º)”<sup>101</sup>.

Então, a PPP difere da licitação comum pois é uma prática especial de concessão de um serviço ou obra pública realizado pelo setor privado. Esta modalidade é onde o Estado assume que não possui condições de arcar com a obra

<sup>97</sup> SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 353.

<sup>98</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p 781.

<sup>99</sup> Ibidem, p 780-781.

<sup>100</sup> MELLO, loc. cit.

<sup>101</sup> Ibidem, p 781.

ou serviço e, por meio do contrato, permite o setor privado a realização da mesma, dando a essa empresa parte dos resultados da operação. O contrato pode ser realizado de duas modalidades: “patrocinada” e “administrativa”. Spitzcovsky<sup>102</sup> ainda cita como terceira modalidade a “comum”, que, até a edição da Lei 11.079/2004, fora a única modalidade de concessão permitida no Brasil.

A primeira modalidade, “patrocinada”, é aquela que possui, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, de acordo com o Art. 2º, § 1º da Lei 11.079/2004.<sup>103</sup>

A melhor e mais completa definição nos traz Di Pietro<sup>104</sup>:

A partir dessa constatação, o conceito de concessão patrocinada pode ser dado tomando por base o próprio conceito de concessão de serviço público contido no item 8.8.1.3.2. Ou seja, é possível definir concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado.

Ou seja, existe a dupla fonte de arrecadação pelo parceiro privado, tendo a arrecadação por tarifa somado a contraprestação pecuniária paga pelo Estado.<sup>105</sup> Contribui, ainda, o ensinamento de Mello<sup>106</sup>:

Curiosamente, embora a concessão de serviços públicos clássica seja adotada para *poupar* investimentos públicos ou para *acudir à carência deles*, e esta última razão sempre foi a habitualmente apontada, entre nós, como justificativa para a introdução das PPPs, a lei pressupõe que na modalidade patrocinada a contraprestação pecuniária a ser desembolsada pelo Poder Público poderá corresponder a até 70% da remuneração do contratado ou mais que isto, se houver autorização legislativa (art. 10, § 3º). Logo, é possível, de direito, que alcance qualquer percentual, desde que inferior a 100%. Seguramente, este não é um modo de acudir à carência de recursos públicos; antes, *pressupõe que existam disponíveis* e implica permissão legal para que sejam despendidos: exatamente a antítese das justificativas apontadas para exaltar este novo instituto. (grifos do autor).

<sup>102</sup> SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 355.

<sup>103</sup> BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

<sup>104</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 342.

<sup>105</sup> SPITZCOVSKY, loc. cit.

<sup>106</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 783.

O autor aponta, com certo grau de razão, que, em havendo esta autorização legal do limite da contraprestação do Poder Público ao parceiro privado, não justificaria a adoção da modalidade “patrocinada” pela PPP. Mello<sup>107</sup> aponta que, tendo o Estado recursos disponíveis para executar determinada obra ou serviço público (como exemplo acima, a autorização legislativa que concede contraprestação – reembolso – de até 100% do valor investido pelo parceiro privado), careceria de motivação para tal instituto, já que também é precedida de licitação pública ou diálogo competitivo, conforme Art. 10 da Lei 11.079/2004.<sup>108</sup>

Já a segunda modalidade das PPPs é a “administrativa” que é, segundo o § 2º do Art. 2º da Lei 11.079/2004, o contrato de prestação de serviços que tem a Administração Pública como usuária direta ou indireta.<sup>109</sup> Trata-se de serviço ou obra realizada pelo parceiro privado onde o beneficiário é a Administração Pública, com o valor da contraprestação sendo paga pelo parceiro público.

Mello<sup>110</sup> define a dita modalidade como “bastante nebulosa”, além de criticar a forma “administrativa”, nos mesmo termos da “patrocinada”, ou seja, a crítica do autor volta no sentido de, adicionando a modalidade “administrativa” nos contratos públicos, o legislador acabou criando uma forma de concessão onde a Administração pagaria para o setor privado realizar obras que, na visão do autor, ela – Administração – poderia realizar.<sup>111</sup>

Ora, se a Administração, e não o público, quem remunera o parceiro privado, aqui se vê novamente uma contradição entre o que é aduzido para justificar a instituição das PPPs – a alegada carência de recursos – e a disposição normativa de fazer com que a Administração assumia dispêndios que poderiam ser poupados com o uso da modalidade comum de concessão.<sup>112</sup>

<sup>107</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 783.

<sup>108</sup> BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

<sup>109</sup> Art. 2º [...]

[...]

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

<sup>110</sup> MELLO, loc. cit.

<sup>111</sup> Ibidem, p. 784.

<sup>112</sup> MELLO, loc. cit.

Portanto, o autor demonstra – com certo receio – que se o Estado possui recursos para executar determinado serviço ou obra pública por ele próprio, não haveria justificativa para realizar o contrato de PPP, além de mencionar que a concessão se dá para prestigiar ao máximo o “ideário neoliberal”.<sup>113</sup> Entretanto, há justas vantagens na PPP que o autor deixou de mencionar. Uma delas é justamente o risco deste serviço. Quando prestado pela Administração Pública, o risco é todo dela; agora, se dividido ou concedido totalmente para o setor privado (exemplo da concessão administrativa), o risco acaba sendo totalmente do parceiro privado, não tendo o Estado que arcar com quaisquer ônus decorrentes da atividade. Aliás, com isso, o Estado consegue focar sua atenção para atividades essenciais, atendendo um dos princípios constitucionais da Administração Pública que é o princípio da eficiência.

Entretanto, ditos processos exigem os procedimentos licitatórios para serem realizados. Nesse sentido, permite que servidores públicos mal-intencionados, utilizando de abuso de seus poderes discricionários, que não beneficiam o Poder Público, mas, pelo contrário, beneficie empresas que buscam a realização da obra exigindo ou aceitando pagamento de propinas em forma de dinheiro em espécie, prestação de serviços, compra de imóveis, dentre outras formas sórdidas e inescrupulosas de desviar recursos públicos para benefício(s) privado(s), onerando o erário e superfaturando obras públicas.

Outro importante ponto no serviço público que deixa o particular à mercê da Administração Pública é a nomeação de servidores nos chamados cargos de livre nomeação e exoneração, ou, como refere-se o Art. 37, II, da CF, os cargos em comissão.<sup>114</sup> A prática de concessão de cargos, se fossem destinadas a pessoas qualificadas, éticas e de boa índole, seriam menos discutíveis. Mas o oposto acontece quando as vagas destinam-se a pessoas sem qualificação, que vislumbram o serviço público apenas para obtenção de lucro, não cumprindo-o para o benefício da população. Com isso, as normas para concessão de cargos devem evitar que benefícios pessoais possam sobrepor o interesse público.

---

<sup>113</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 784.

<sup>114</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.



Nesses casos, não se tem a exigência de concurso público; entretanto, com recente edição do Decreto 9.727/19, no âmbito do Poder Executivo Federal passou a ser exigido como critério geral: (a) idoneidade moral e reputação ilibada; (b) perfil profissional ou formação acadêmica compatível com o cargo; e (c) não estar enquadrado nas hipóteses de inelegibilidade.<sup>115</sup> Conforme mencionado, se o cargo é concedido para quem possui condição ética e de boa índole para exercer determinada função, não seria contrário ao propósito do Estado – que é a busca pelo interesse público. Mas quando o oposto acontece, ou seja, há ingresso de pessoa desqualificada ou que tenha qualquer relação de parentesco com o servidor que faz a nomeação, além de não estar buscando o interesse público, está nomeado contrariamente à Súmula Vinculante 13, do STF, que proíbe atos de nepotismo em qualquer dos Poderes de todos os Entes da Federação. Com o Decreto, houve criação de critérios para ocupação desses cargos de comissão para Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Comissionadas do Poder Executivo.<sup>116</sup> Mesmo com tais critérios, a escolha final é ainda é da autoridade responsável pelo órgão público, sendo ato discricionário conforme disposto no Art. 7º do referido Decreto. A autoridade, no entanto, deve observar a legalidade de sua decisão e a moralidade administrativa, para evitar a criação de vagas no Poder Público que sirvam de “cabide de emprego” ofertado a aliados políticos e membros de coalizão política, mantendo sempre o cuidado com o interesse público e a utilização do dinheiro público.

Já a discricionariedade do agente público é quando o ato a ser praticado está definido em lei (portanto, seguindo o princípio da legalidade), possui algumas “brechas” que permite a Administração avaliar conforme o caso prático, mas que, no entanto, deve ser exercido nos limites fixados pela lei.<sup>117</sup> É um instituto que dá certa liberdade para o servidor agir observando a demanda entregue a ele quando do

---

<sup>115</sup> Art. 2º do Decreto nº 9.267/19. BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 09 maio 2021.

<sup>116</sup> Art. 1º do Decreto nº 9.267/19. BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 09 maio 2021.

<sup>117</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 117.

atendimento do particular, sendo inevitável e, de certa forma, desejável para o Poder Público, nos casos onde a lei não consegue delimitar especificamente a “conduta do Estado”.<sup>118</sup> O que se deve ter é uma atenção especial aos atos discricionários que ultrapassem esse limite estipulado pela lei, pois, segundo Mairal<sup>119</sup>, “quanto maior for a discricionariedade, maiores serão as oportunidades de corrupção”, o que de fato pode ser considerado na visão trazida acima: se o servidor possui espaço para atuar/cobrar conforme sua vontade, o particular-administrado fica refém do primeiro, temendo que, caso não cumpra as exigências do servidor – e não da lei –, não terá seu pedido sequer avaliado perante a Administração Pública.

Ainda na visão do Estado, Marques Neto<sup>120</sup>, avaliando os incentivos à corrupção trazidos pelo Direito Administrativo, aponta que, no Brasil, há um movimento que gera elevada discricionariedade, deixando o Estado trabalhar apenas para si, apontando que, nesses casos, o Direito Administrativo trabalha para incentivar atos e “práticas corruptivas”.<sup>121</sup> Essas práticas já foram demonstradas por Mairal<sup>122</sup>, ao apontar as situações genéricas onde o servidor pode “abusar da discricionariedade” – como exemplo trazido pelo autor –, na concessão ou revogação de benefícios e autorizações concedidas ao particular. Vejamos, nesse sentido, Marques Neto<sup>123</sup>:

Nesse cenário, a falsa supremacia do interesse público sobre o privado acaba servindo como um salvo conduto da autoridade. E, mais que isso, serve de móvel para o arbítrio. A corrupção é irmã siamesa do arbítrio. É dizer, o particular é incentivado a corromper o agente público para que a definição autoritária do interesse público no caso concreto lhe seja favorável ou, ao menos, não lhe seja (muito) desfavorável.

O autor define que a discricionariedade é ato arbitrário e que se esconde atrás de um falso interesse público. Interesse definido pelo próprio servidor, considerando não ser “interesse público” o “interesse pessoal” daquele particular que busca a Administração Pública.<sup>124</sup>

---

<sup>118</sup> MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 127.

<sup>119</sup> MAIRAL, loc. cit.

<sup>120</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O direito administrativo e a corrupção. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). **Direito administrativo e corrupção**. Belo Horizonte: Fórum. 2020. p. 41-64. p. 49.

<sup>121</sup> MARQUES NETO, loc. cit.

<sup>122</sup> MAIRAL, op. cit., p. 129.

<sup>123</sup> MARQUES NETO, op. cit., p. 51.

<sup>124</sup> MARQUES NETO, loc. cit.

Ao analisar a Lei de Licitações sob o aspecto da discricionariedade e como uma lei que buscava acabar com a corrupção tornou-se algo ineficaz às contratações públicas,<sup>125</sup> Marques Neto<sup>126</sup> e Mairal<sup>127</sup> – quando fala sobre contratações públicas – convergem, mesmo sem a intenção, apontando que tal lei dá margem ao agente público que realiza o processo licitatório abusar de seu poder face o particular-administrado, mediante “fiscalizações lenientes, medições fraudulentas, alterações desnaturadoras do contratado, ou mesmo “vender” a “boa vontade” de pagar em dia o que é devido”.<sup>128</sup> Mairal<sup>129</sup> também cita esse fenômeno não desejável em seu país (Argentina). Para ele, quando realizado dessa forma, está para punir aquele que cumpre a lei – e, portanto, não oferece nem entrega, por solicitação, suborno à autoridade –, premiando aquele que não cumpre a lei.

Portanto, as limitações legais à prática de atos discricionários não devem ser rígidas ao ponto de bloquear o agente público de agir avaliando a situação do momento. Pelo contrário: certo grau de discricionariedade é útil para o bom funcionamento do Estado, mas o agente público deve atentar-se ao fiel cumprimento da lei, sempre de acordo com os princípios do Direito Administrativo, que são as verdadeiras limitações legais, em especial os da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, dando andamento nas solicitações trazidas pelo particular, buscando – aí sim – o verdadeiro interesse social, que é, como dito anteriormente, a função do Estado e um dos pilares do Direito Administrativo.<sup>130</sup>

Com este primeiro capítulo, pudemos demonstrar a evolução histórica e o conceito de corrupção; como o Direito Administrativo colabora com a construção de um ambiente onde há – ou não – repressão a atos de corrupção dentro da própria administração pública; além de pesquisar alguns dos pontos onde existam uma maior probabilidade de acontecerem atos de corrupção na Administração Pública. Agora, no próximo capítulo, demonstraremos as influências dos tratados internacionais que o Brasil é signatário, trazendo, também, algumas das normas

---

<sup>125</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O direito administrativo e a corrupção. *In*: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). **Direito administrativo e corrupção**. Belo Horizonte: Fórum. 2020. p. 41-64. p. 51.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>127</sup> MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 129.

<sup>128</sup> MARQUES NETO, op. cit., p. 55.

<sup>129</sup> MAIRAL, loc. cit.

<sup>130</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. não paginado.

nacionais importantes e aplicáveis ao tema e finalizando com as formas de controle estatal possíveis no ordenamento brasileiro.

### 3 DAS NORMAS VIGENTES E SUA APLICAÇÃO COMO CONTROLE ESTATAL

Tratando-se de um país com um nível tão alto de corrupção que vai desde a Administração Pública local – prefeituras, autarquias, etc. – até as instâncias mais altas do Estado brasileiro, é comum termos a falsa sensação de que não há diplomas legais suficientes que possam não apenas serem aplicados ao caso concreto (ou seja, após a consumação do ato), mas também como forma preventiva e repressiva.

Entretanto, em nosso ordenamento jurídico existem mecanismos capazes de combater a corrupção, sendo que nem são tão atuais assim. Alguns institutos foram editados poucos anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, mas, é claro, os mais lembrados são aqueles atuais. Como exemplo, a Lei Anticorrupção (LAC)<sup>131</sup>, que, apesar do nome, não possui aplicabilidade a todas as pessoas, já que versa apenas sobre a responsabilização das Pessoas Jurídicas e não das Pessoas Físicas que atuam em sua administração, de acordo com o disposto no primeiro artigo da referida Lei.<sup>132</sup>

Neste segundo capítulo, seguindo o proposto para esta pesquisa, abordaremos os tratados internacionais e a influência que possuem no direito brasileiro; as normas nacionais que versam sobre corrupção e buscam, de alguma forma, coibir ou criar formas de controlar e/ou processar os agentes e particulares corruptores; além de demonstrar as formas e controles estatais, focando no controle administrativo e judicial.

---

<sup>131</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>132</sup> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

### 3.1 TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE CORRUPÇÃO E A INFLUÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO

Os tratados internacionais relativos a corrupção que o Brasil é signatário são 4.<sup>133</sup> Por ordem cronológica, os seguintes: Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Convenção de Caracas), celebrada em 1996; Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE), celebrada em 1997; a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), celebrada em 2003; e o Acordo Constitutivo da Academia Internacional contra a Corrupção (IACA), celebrado em 2010, mas ainda não ratificado pelo Direito brasileiro.

Os tratados internacionais contra a corrupção são importantes do ponto de vista local, pois obrigam os países assinantes a adotarem e ratificarem o disposto no acordo, tornando-o efetivo nesses países. Vejamos a importância desses tratados abaixo.

A primeira convenção assinada, ratificada e posta em vigor no Direito brasileiro, foi a Convenção de Caracas. Em vigor desde 07 de outubro de 2002 pelo Decreto nº 4.410, a Convenção tem os seguintes objetivos: (a) promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos necessários para prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção aos Estados Partes; (b) promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes para assegurar as medidas dispostas no item anterior.<sup>134</sup>

As medidas protetivas adotadas pela Convenção, que possuem importância no combate em nível regional<sup>135</sup> estão elencadas no artigo III do referido Decreto, que versa sobre as normas e condutas para o desempenho correto, honrado e adequado da função pública (artigo III, 1) exercida pelo agente público – que pode

---

<sup>133</sup> Critérios de pesquisa avançada adotados: em “Título do Acordo”, utilizar “corrupção”; em “Data”, escolher o “Tipo de Data” como “Data de Celebração” e, na “Data Final”, utilizar o dia 12/04/2021. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**: acervo de atos internacionais do Brasil. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2021.

<sup>134</sup> Art. II do Decreto nº 4.410/2002. BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. 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: 11 abr. 2021.

<sup>135</sup> MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 187-197, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194901>. Acesso em: 11 abr. 2021. p. 190.

ser exercida por qualquer pessoa física em nome do Estado ou a serviço do Estado, inclusive, em qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); busca instruir os agentes públicos para garantir a aplicação da norma (artigo III, 3); buscar um sistema de transparência que envolva declaração de receitas (declaração de renda) para agente que exerçam atividade pública e que, em determinados casos, terão as declarações divulgadas (artigo III, 4), recrutamento de funcionários públicos e aquisição de bens e serviços pelo Estados com transparência, igualdade e eficiência (artigo III, 5); além de outras formas e medidas para criação de órgãos de controle superior e o estímulo à sociedade civil prevenir atos de corrupção.

Já no artigo VI, a Convenção trata de tipificar os atos de corrupção, aplicando-os quando há corrupção passiva e ativa (já tipificados pelo Código Penal); além de tratar do aproveitamento doloso ou ocultação dos bens provenientes dos atos definidos na Convenção (artigo VI, I, d) e também dos casos onde há participação, de qualquer forma, por agente públicos para permitir que atos corruptivos aconteçam, não necessitando que este agente receba qualquer tipo de benefício por esta ação ou omissão.<sup>136</sup>

Trata, ainda, sobre o suborno transnacional, que é o suborno de agentes públicos ou privados de um Estado signatário a qualquer agente público de outro Estado signatário. Este tema foi positivado no Direito brasileiro através da Lei nº 10.467/2002, que alterou o CP adicionando os Arts. 337-B, 337-C e 337-D, tratando exclusivamente sobre o suborno, o tráfico de influências e determinando quem é o funcionário público estrangeiro.<sup>137</sup>

A Convenção de Caracas trouxe, também, no artigo IX, a obrigatoriedade dos Estados Partes legislarem sobre o enriquecimento ilícito do agente público.<sup>138</sup> Sobre este tema, há um projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados

---

<sup>136</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". 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: 11 abr. 2021.

<sup>137</sup> BRASIL. **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002**. Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. Acesso em: 11 abr. 2021.

<sup>138</sup> BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". 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: 11 abr. 2021.

(CD), apresentado pelo Poder Executivo em 2005, mas, infelizmente, ainda sem votação e promulgação.

Ademais, foram criadas, com a Convenção, mecanismos para a cooperação entre os países signatários para a obtenção de provas (artigo XIV, 1) e também assistência técnica recíproca. A Convenção também influenciou na criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção através do Decreto 4.923/03, alterado pelo Decreto nº 9.468/18. O Decreto original tinha como finalidade discutir e debater medidas para o combate à corrupção e à impunidade.<sup>139</sup>

Foram definidos os atos de corrupção, as medidas que deveriam ser adotadas e as legislações que deveriam ser criadas. Das duas tipificações assinadas, o Brasil apenas cumpriu uma (do suborno transnacional), restando, ainda, a tipificação do enriquecimento ilícito, que atualmente se dá tão somente com sanção na esfera cível<sup>140</sup> e administrativo (segundo a Lei de Improbidade Administrativa). Diante do exposto, conclui-se que esta Convenção é, sim, importante para o ordenamento brasileiro, pois busca complementar a legislação penal com a criação de institutos para combater o suborno e o enriquecimento sem causa, além da cooperação entre os signatários, extradição de criminosos<sup>141</sup> e até mesmo a cooperação na busca por provas.

A segunda Convenção ratificada pelo Brasil foi a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE), que, por influência da crescente preocupação internacional na década de 90, onde a comunidade internacional passou a investigar as consequências da corrupção nas negociações internacionais<sup>142</sup> e entendendo que tratava-se de um problema não só local e gerando riscos à sociedade – como

---

<sup>139</sup> *Verbis*: Art. 1º O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, e estratégias de combate à corrupção e à impunidade. BRASIL. **Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4923imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923imprensa.htm). Acesso em: 08 jun. 2021.

<sup>140</sup> MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 187-197, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194901>. Acesso em: 11 abr. 2021. p. p. 192.

<sup>141</sup> MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, loc. cit.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 189.



exposto no preâmbulo do acordo<sup>143</sup> – a Convenção foi assinada após pressão exercida pelos Estados Unidos da América, sendo este o primeiro país a editar normas contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros já em 1977 – Lei de prática de corrupção no exterior<sup>144</sup> –, após vários escândalos serem denunciados pela SEC – equivalente à Comissão de Valores Mobiliários do Brasil – onde empresas americanas pagaram subornos a funcionários públicos estrangeiros.<sup>145</sup> Então, em 1997, foi celebrada a Convenção da OCDE, onde os países membros e o Brasil – que não é membro –, assinaram e se comprometeram a ratificar em seu ordenamento jurídico normas que repelissem esse crime.

O Brasil, por sua vez, editou a Lei nº 10.467/2002, já mencionada. Este instituto, portanto, aplica-se somente ao particular que age contra a Administração Pública estrangeira, conforme determina a Lei.

A Convenção, inclusive, cobra dos países partes a elaboração de normas aplicáveis às pessoas jurídicas que praticarem tais ilícitos contra a Administração estrangeira. No Brasil foi criada a Lei nº 12.846/13 – Lei Anticorrupção (LAC) – que se aplica diretamente às pessoas jurídicas.<sup>146</sup> A edição da LAC teve grande influência da Convenção da OCDE e da Lei Norte Americana<sup>147</sup>, cumprindo com o disposto no artigo 2 da referida Convenção.

Outros pontos importantes da Convenção são: o artigo 3, que exige a equiparação das sanções criminais ao funcionário público estrangeiro similar as aplicáveis ao funcionário público nacional, incluindo, ainda, a privação da liberdade

---

<sup>143</sup> *Verbis*: Considerando que a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade. BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em: 08 jun. 2021.

<sup>144</sup> DEPARTMENT OF JUSTICE. The United States. **Foreign corrupt practices act of 1977**. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/statutes-regulations>. Acesso em: 15 abr. 2021. (Tradução nossa).

<sup>145</sup> BIJOS, Leila; NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. Suborno transnacional: a nova realidade normativa brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 207, p. 239-259, jul./set. 2015. Trimestral. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril\\_v52\\_n207\\_p239.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p239.pdf). Acesso em: 14 abr. 2021. p. 241.

<sup>146</sup> *Verbis*: Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>147</sup> MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A lei anticorrupção e o acordo de leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 75.

quando pessoa física no tempo suficiente para a efetiva assistência jurídica e a extradição; uma sanção financeira às pessoas jurídicas, caso não haja sanção criminal aplicável<sup>148</sup> – não sendo, a responsabilização criminal de pessoa jurídica, compatível com a regra da culpabilidade, que é condição da sanção penal<sup>149</sup>; que seja permitido o confisco e retenção quando ocorrer o crime de suborno.

A Convenção também menciona que o crime de lavagem de dinheiro deve possuir a mesma sanção aplicada ao funcionário estrangeiro nos exatos termos aplicados aos nacionais, além da extradição e a assistência jurídica recíproca, essenciais ao cumprimento do acordo firmado.

O terceiro e último tratado ratificado pelo Brasil foi a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ou Convenção de Mérida), celebrada em 2003 e ratificada pelo Governo brasileiro em 15 de junho de 2005, que possui como finalidade o fortalecimento às medidas de prevenção e combate a corrupção, apoiando a cooperação internacional e a recuperação de ativos, além de promover a integridade dos assuntos e bens públicos.<sup>150</sup>

Portanto, observa-se que um dos grandes objetivos da Convenção é promover a integridade na Administração Pública, como bem demonstram Sousa e Vilela, onde explicam a importância da Organização das Nações Unidas (ONU) na elaboração dos tratados e no papel para “estimular a cultura da probidade”.<sup>151</sup>

<sup>148</sup> No Brasil, porém, a pessoa jurídica somente comete crime ambiental, conforme expresso no Art. 225, § 3º, CF. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>149</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 208.

<sup>150</sup> *Verbis*: Artigo 1.

Finalidade.

A finalidade da presente Convenção é:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. 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: 30 out. 2020.

<sup>151</sup> SOUSA, Mônica Teresa Costa *et al.* A contribuição das nações unidas no combate à corrupção: evolução normativa e perspectiva internacional. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 135-160, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/158/100>. Acesso em: 29 out. 2020. p. 138.

A participação dos organismos internacionais é uma marca decisiva na história recente do combate à corrupção. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas vem desenvolvendo ações estratégicas com o propósito de prevenir essa prática e estimular a cultura da probidade, com destaque para as resoluções da Assembleia Geral, que em muito contribuíram para a formação da Convenção de Mérida.<sup>152</sup>

De fato, a participação de organismos internacionais é crucial para a adoção de uma agenda global de controle e combate à corrupção. Esses organismos exercem uma função de mediadores e colocam certo grau de pressão aos países, que, ao assinarem, devem pôr na prática o disposto no acordo.

A preocupação com a probidade administrativa e a punição dos agentes públicos é tanta que a referida Convenção trata especificamente – sobre a punição – em um amplo capítulo “III”, que sugere a criação de normas por parte dos Estados assinantes, de, por exemplo, revisão da prescrição aos crimes cometidos contra a Administração Pública. Sugere-se, no tratado, que haja um prazo amplo para iniciar os processos por qualquer delito determinado no referido documento, inclusive interrompendo o prazo quando o agente evadir-se durante processo judicial. *In verbis*:

Artigo 29

Prescrição

Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delincente tenha evadido da administração da justiça.<sup>153</sup>

Atualmente, no Brasil a prescrição está disposta no Art. 109 do Código Penal (CP). Em regra, regula-se “pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime”. A prescrição deve obedecer o disposto no CP sempre verificando a pena máxima cabível ao crime, sendo ela uma das causas à extinção de punibilidade – o direito do estado em punir o agente.

<sup>152</sup> SOUSA, Mônica Teresa Costa *et al.* A contribuição das nações unidas no combate à corrupção: evolução normativa e perspectiva internacional. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 135-160, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/158/100>. Acesso em: 29 out. 2020. p. 138.

<sup>153</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. 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: 30 out. 2020.

Opondo-se, a evicção do réu<sup>154</sup> está positivada no Art. 113, também do Código Penal, que dispõe que “a prescrição é regulada pelo tempo que resta da pena”. Então, apenas quando o réu já está condenado. Portanto, na prática, observamos que o Brasil não aderiu a este tópico da Convenção por não ampliar os prazos, não dando à Administração Pública uma maior segurança quanto a punição daqueles agentes corruptores.

Temos, além do CP, as normas específicas positivadas em legislações especiais, como a da Lei da Improbidade Administrativa<sup>155</sup> (que será tratada em item próprio, à frente) que determina a prescrição, via de regra, em 05 (cinco) anos. Entretanto, em julgamento da mais alta corte no tema de Repercussão Geral nº 897, o STF entendeu, *verbis*: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”<sup>156</sup>.

A tese discutida no Acórdão proferido no Recurso Extraordinário (RE) 852.475 ED/SP tratou exclusivamente sobre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário nos ilícitos praticados de acordo com o expresso na Lei da Improbidade Administrativa. A tese firmada foi a levantada pelo Ministro (Min.) Edson Fachin, a qual, por seu voto, expôs que a prescritibilidade deve ocorrer apenas nas hipóteses de ilícitos cíveis e penais, já que no texto constitucional (Art. 37, §5º) o legislador constituinte excluiu expressamente as ações de ressarcimento do alcance dos demais legisladores, sendo esta matéria tratada exclusiva e expressamente na CF. No Acórdão, vejamos o que sustentou o Min.:

Terceira: o texto constitucional é expresso ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. Logo em seguida, porém, decota de tal

<sup>154</sup> Em resposta, ver o Projeto de Lei (PL) 5.500/2019, onde altera o Art. 113, CP. Entretanto, o referido projeto aplica-se apenas à fase executória, e não à fase processual, como expresso na Convenção. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 5500/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2225017>. Acesso em: 11 jun. 2021.

<sup>155</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 17 nov. 2020.

<sup>156</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852475**. Recte.(S) Ministério Público do Estado de São Paulo. Recdo.(A/S) Antônio Carlos Coltri e Outro(A/S). Origem: São Paulo. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Relator do último incidente: Min. Edson Fachin (RE-ED). Brasília, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 24 nov. 2020.

comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento (ou seja, de recomposição) do erário, tornando-as, assim, imprescritíveis.<sup>157</sup>

Ou seja, no voto, o Min. elencou quatro premissas que, na visão dele, deveriam ser consideradas para a imprescritibilidade ser determinada na ação de ressarcimento. Com sua tese, sustentou a estabilização das relações sociais, convencendo outros Ministros a alterarem seus respectivos votos e a Tese 897 (previamente citada), foi elaborada, dando mais segurança ao erário.

Portanto, não houve alteração legislativa quanto ao tema. O STF, utilizando de claro ativismo judicial, tomou para si a discussão sobre o Art. 37, § 5º da Constituição Federal quanto à imprescritibilidade de crimes cometidos contra o erário. A votação apertada (6 a 5) trouxe ainda mais discussão social e acadêmica, já que por um lado traz os bens da sociedade e o direito de ter restituído os valores; noutro está a segurança jurídica e a estabilização da relação sociais.<sup>158</sup> Não houve, portanto, alteração legislativa. Dependeu de decisão do Supremo pois permaneceu inerte. Justificável, talvez, já que a edição de lei que positivasse o tema deixaria os aqueles agentes públicos corruptos a mercê de um ilícito imprescritível, onde a pretensão punitiva do Estado não encerraria no prazo de 5 ou 10 anos, conforme estabelece a Lei da Improbidade Administrativa (Art. 23 e incisos) e o Código Civil (Art. 205).

Portanto, concluindo este tópico, percebemos a influência das normas internacionais no direito brasileiro e como o sistema jurídico reagiu quando da assinatura e ratificação em nosso ordenamento. Grandes avanços ocorreram, pelo menos no campo teórico, no controle e na busca da punição a agentes e particulares corruptos, mas muito ainda tem para ser feito, como, por exemplo, a tipificação penal do enriquecimento ilícito dos agente públicos que, hoje, aplica-se somente na esfera cível e administrativa.

---

<sup>157</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852475**. Recte.(S) Ministério Público do Estado de São Paulo. Recdo.(A/S) Antônio Carlos Coltri e Outro(A/S). Origem: São Paulo. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Relator do último incidente: Min. Edson Fachin (RE-ED). Brasília, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 24 nov. 2020.

<sup>158</sup> MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. (Im)prescritibilidade de ressarcimento ao erário por atos de improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-26/opiniao-imprescritibilidade-ressarcimento-ato-improbidade>. Acesso em: 16 nov. 2020.

### 3.2 NORMAS NACIONAIS CONTRA A CORRUPÇÃO

Os diplomas nacionais são diversos. Estudamos, no item anterior, a influência internacional na tomada de decisões na elaboração das leis nacionais e percebemos que o Brasil não falha em tipificar os ilícitos e crimes, criar condutas ou possibilidades de punição aos agentes que cometem atos de corrupção contra a Administração Pública. A falha pode estar no procedimento ou na – falta de – vontade do Judiciário em julgar casos de tamanho calibre. Existem notícias constantes de agentes públicos e empresas privadas envolvidas e investigadas em escândalos de corrupção (conforme já demonstrado). Por que não se pune da mesma forma que há criação de normas que permanecem apenas no plano da existência? Há falha na aplicabilidade.

Mas, neste trabalho, buscaremos focar em algumas leis que enfrentam o combate à corrupção, mencionando-as e demonstrando-as quanto à aplicabilidade (para qual agente a lei se aplica), o objeto e quais suas imposições. Neste subcapítulo, traremos as Leis nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção); nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa); nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); nº 4.717/65 (Ação Popular); e nº 8.666/93 (Lei das Licitações)<sup>159</sup> <sup>160</sup>. Estas versam sobre o assunto e tratam da punição do agente, pessoa natural, ou da empresa, pessoa jurídica.

No item ‘2.4’ do primeiro capítulo algumas questões foram levantadas. O segundo questionamento trazido foi se no Brasil existem diplomas legais que buscam responsabilizar os agentes públicos corruptos. Agora, traremos alguns dos diplomas, demonstrando sua aplicabilidade e alcance, além de demonstrar sua importância.

---

<sup>159</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil possui diversas leis para punir corrupção, mas aplicação é falha**. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/440092-brasil-possui-diversas-leis-para-punir-corrupcao-mas-aplicacao-e-falha>. Acesso em: 16 nov. 2020.

<sup>160</sup> POLITIZE! EDUCAÇÃO POLÍTICA. **10 leis contra a corrupção no Brasil: leis não faltam**. 2016. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/410388086/10-leis-contra-a-corrupcao-no-brasil>. Acesso em: 16 nov. 2020.

### 3.2.1 A Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) como punição do Estado ao particular e a Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa)

O primeiro instituto estudado é o da Lei Anticorrupção Brasileira (LAC), que, em sua edição, teve grande influência da Convenção Internacional da OCDE e da Lei Norte Americana<sup>161</sup>, como estudado anteriormente. A Lei nº 12.846/2013 é o instituto mais conhecido em termos de controle e punição para atos de corrupção exercidos por empresas (portanto, em atos do particular) contra a Administração Pública.

Para Marin<sup>162</sup>, a edição da LAC foi um marco do combate contra à corrupção, pois até o ano de 2013 o Brasil não tinha mecanismos administrativos e civis para responsabilizar o agente corrupto e, apesar de existir previsão criminal para a punição da chamada corrupção extraterritorial (anteriormente citada), não havia previsão em outras áreas do direito, limitando as sanções à seara criminal.

Logo no primeiro artigo da Lei, o legislador define que a responsabilização das pessoas jurídicas é civil e administrativa, sendo, ainda, objetiva (quando não se exige a comprovação da conduta dolosa ou culposa) em atos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.<sup>163</sup> A responsabilidade objetiva pode trazer resultados satisfatórios e culturais no âmbito empresarial, incentivando as empresas a trabalharem com programas de *compliance*.<sup>164</sup>

A responsabilização objetiva na lei não depende que a imputação demonstre previamente a comprovação do elemento subjetivo dolo ou culpa, fator inerente à conduta humana. Para a aplicação do direito ao caso concreto, será necessária a ocorrência da conduta ilícita descrita na norma e a demonstração do critério legal de imputação.<sup>165</sup>

Portanto, a responsabilização objetiva visa o interesse público<sup>166</sup>, já que não exige a comprovação da conduta ilícita dolosa ou culposa. Ocorrida a lesão ao erário

<sup>161</sup> MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei anticorrupção e o acordo de leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 75.

<sup>162</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>163</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>164</sup> MARIN, op. cit., p. 86.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 87.

<sup>166</sup> MARIN, loc. cit.

e comprovando a ligação da pessoa jurídica – que deve ser responsabilizada pelos atos lesivos praticados em interesse ou benefício próprio ou de terceiro<sup>167</sup> – com a conduta praticada –, há aplicação da LAC e de suas sanções administrativas dispostas nos Arts. 6º e 7º.

Tratando sobre o procedimento adotado pela referida lei para responsabilizar a pessoa jurídica, houve a escolha do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), que é realizado pela “autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa”<sup>168</sup> que no âmbito federal, de acordo com a Instrução Normativa nº 13 de 2019 da CGU, compete para: (a) ao respectivo Ministro de Estado, no caso de órgão integrante da Administração Direta; e (b) ao respectivo Presidente, Diretor-Presidente, Diretor-Geral, Reitor ou autoridade equivalente, no caso de entidade compreendida na Administração Indireta<sup>169</sup>, tendo, ainda, a CGU, competência concorrente para processar e julgar o PAR e, ainda, exclusiva para trazer para sua competência processo que esteja tramitando em outro órgão do Poder Executivo federal para corrigir seu andamento ou examinar a regularidade conforme Art. 5º, I e II da LAC.

O processo administrativo é de grande importância para a averiguação, controle e julgamento de ilícitos envolvendo a corrupção e no escopo da Lei Anticorrupção, pois a responsabilização administrativa resulta na aplicação de multa no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, não sendo, em qualquer hipóteses, inferior ao valor

---

<sup>167</sup> Art. 2º da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>168</sup> Art. 8º da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>169</sup> Art. 4º da Instrução Normativa nº 13 de 2019 da CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Instrução normativa nº 13, de 08 de agosto de 2019**. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210039570>. Acesso em: 24 abr. 2021.



considerado como vantagem indevida e a divulgação da decisão condenatória<sup>170</sup>, não dispensando, por óbvio, os princípios do contraditório e a ampla defesa.<sup>171</sup>

Entretanto, há previsão expressa no Art. 18<sup>172</sup> da LAC, que o processo administrativo não dispensa a possibilidade da pessoa jurídica sofrer processo judicial em razão de ilícitos praticados sob o foco da mesma lei, tampouco a responsabilidade individual de seus dirigentes ou prepostos.<sup>173</sup> Os respectivos órgãos de representação judicial pública são competentes para ingressarem com a devida ação, buscando a aplicação das sanções – que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, conforme §3º do Art. 19 – de: (a) perdimento de bens, direitos ou valores considerados como a vantagem indevida, direta ou indireta, obtida pelo ilícito; (b) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; (c) dissolução compulsória da pessoa jurídica, ocorrendo caso comprovado que a personalidade jurídica utilizada habitualmente para facilitar atos ilícitos ou ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesse ilícito ou identidade dos beneficiários; e (d) proibição de receber qualquer incentivo público pelo prazo de 1 a 5 anos. Ademais, pode o representante judicial (procurador público) requerer a indisponibilidade dos bens, direitos ou valores necessários para garantir o pagamento da multa integral do dano, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.<sup>174</sup> O rito da ação segue o previsto na Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública – que será estudado à frente.

---

<sup>170</sup> Art. 6º, I e II da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>171</sup> Art. 8º da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>172</sup> Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>173</sup> Art. 3º da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

<sup>174</sup> Art. 19, I, II, III, IV, parágrafos 1º, 3º e 4º da Lei 12.846/2013. BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

Outro importante instituto da LAC é o acordo de leniência, que foi instituído pela Lei 12.529/11 – Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência –, com possibilidades mais alargadas do que aquelas dispostas na Lei Anticorrupção.<sup>175</sup> Mas para Luz e Lara<sup>176</sup>, o primeiro ponto de divergência entre a LAC e a Lei de Defesa da Concorrência ocorre quando o legislador delimita o acordo de leniência aplicado a Lei Anticorrupção, já que não isenta totalmente as penas pecuniárias por meio da ação punitiva exercida pela Administração Pública, opondo-se claramente ao disposto no caput do Art. 86<sup>177</sup> da Lei de Defesa da Concorrência. Um ponto que pode ser considerado negativo do acordo adotado pela LAC, é que é válido apenas à pessoa jurídica, não valendo de nada à pessoa natural que praticou determinados atos, sendo algo que tira o elemento vantajoso para o particular na assinatura do acordo<sup>178</sup>, já que o sistema da LAC não impede a persecução penal contra a pessoa natural, somente para a pessoa jurídica. Pode ser negativo, pois, na essência, todo ato praticado pela pessoa jurídica necessita de uma pessoa natural por trás. A pessoa jurídica, por ela própria, não negocia, não contrata e, por óbvio, não comete ilícitos. Para todo ato é necessário a intervenção de uma pessoa natural. Caso o dirigente ou preposto da empresa queira se proteger penalmente, o instrumento diverso ao acordo de leniência (inserido na esfera do Direito Administrativo) é a colaboração premiada (Direito Penal)<sup>179</sup>, que não será estudado não por sua falta de importância, mas sim por não ser objeto da presente pesquisa.

Concluindo o estudo da LAC, o acordo de leniência é especialmente importante nos crimes de corrupção pois, conforme demonstrado anteriormente,

<sup>175</sup> MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A lei anticorrupção e o acordo de leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 123.

<sup>176</sup> LUZ, Reinaldo Diogo; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. **Análise do programa de leniência da lei anticorrupção brasileira**: características e efetividade. In: FORTINI, Cristiana (coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 125 *apud* *ibidem*, p. 124.

<sup>177</sup> *Verbis*: Art. 86. O Cade, por intermédio da Superintendência-Geral, poderá celebrar acordo de leniência, **com a extinção da ação punitiva da administração pública** ou a redução de 1 (um) a 2/3 (dois terços) da penalidade aplicável, nos termos deste artigo, com pessoas físicas e jurídicas que forem autoras de infração à ordem econômica, desde que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo e que dessa colaboração resulte [...]. BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm). Acesso em: 25 abr. 2021.

<sup>178</sup> MARIN, op. cit., p. 125.

<sup>179</sup> *ibidem*, p. 126.

esses crimes são praticados de maneira sofisticada, utilizando das mais variadas formas para burlar os órgãos de controle. Então, sendo difícil ter um conjunto probatório coeso e forte, por que não utilizar informações de pessoas que tiveram contato com o ato para auxiliar na busca pelos responsáveis? Até porque, essas provas permaneceriam desconhecidas e, concedendo o acordo de leniência, o próprio agente que auxilia com informações será punido, independentemente de sua ajuda.

Após tratar sobre a Lei Anticorrupção, que é a responsável por punir empresas que praticam atos contra a Administração Pública nacional e estrangeira, como forma de reprimir e punir os atos de má-fé exercidos por agentes públicos da administração direta e indireta contra o erário<sup>180</sup>, vejamos a Lei da Improbidade Administrativa (LIA). Para Rizzardo<sup>181</sup>, a Improbidade Administrativa nada mais é que o uso indevido do poder exercido pelo servidor público – conceito que vai de encontro ao trazido por Tanzi<sup>182</sup>, citado no início deste trabalho – revertendo-o para benefício próprio e praticando corrupção. Já Mattos<sup>183</sup>, ao tratar sobre o projeto de Lei que deu origem ao instituto, enviado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, buscava combater a corrupção no Brasil. Importante ressaltar que a improbidade administrativa está disposta na Constituição de 1988, precisamente no Art. 37, § 4º, onde já determinava que os atos de improbidade deveriam estar dispostos em lei<sup>184</sup>, sem prejuízo de ação penal<sup>185</sup>.

Para configurar como atos de improbidade, exige-se a comprovação da má-fé do agente público e o real prejuízo ao erário. Mattos<sup>186</sup>, por sua vez, defende que deve haver prudência na utilização desse instituto, visto que o legislador definiu as condutas que resultam em ato de improbidade administrativa, mas não definiu o que

---

<sup>180</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 359.

<sup>181</sup> RIZZARDO, loc. cit.

<sup>182</sup> TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020. (Tradução nossa). p. 564.

<sup>183</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 290.

<sup>184</sup> MATTOS, loc. cit.

<sup>185</sup> Art. 37, § 4º da Constituição Federal. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>186</sup> MATTOS, loc. cit.

é, de fato, a improbidade.<sup>187</sup> Rizzardo<sup>188</sup> também defende que não se pode confundir a improbidade com outra ilegalidade do servidor público, pois mesmo havendo ilegalidade e essa tendo a mais ínfima consequência (portanto, sem ter má-fé e prejuízo aos cofres públicos), resultaria em ação de improbidade administrativa. Caso seja aplicado a todas as situações, corre-se o risco do próprio instituto perder sua força. Com essa breve explanação sobre a Lei e sua característica, podemos partir para alguns artigos importantes da mesma.

Os atos de improbidade administrativa definidos na LIA<sup>189</sup> são praticados por agente público, estável ou transitório (aplica-se, inclusive, ao Presidente da República, sem acesso ao foro por prerrogativa de função, não aplicando a este agente a sanção de perda de função pública e suspensão dos direitos políticos)<sup>190</sup>, contra a administração direta (Arts. 1º e 2º), podendo ser aplicado ao particular que concorra ou se beneficie da prática, de maneira direta ou indireta (Art. 3º), tendo como sanção o ressarcimento integral do dano causado (Art. 5º) ou, sendo enriquecimento ilícito, a perda dos bens acrescidos ao patrimônio (Art. 6º), podendo, nesta última situação, ter seus bens indisponíveis mediante representação ao Ministério Público (MP), valendo, também, ao sucessor daquele que causar lesão, até o limite de sua herança (Art. 8º). A LIA é igualmente aplicável ao particular que, mesmo não sendo agente público, coopera ao ato e causa, em conjunto com o agente, dano ao patrimônio público<sup>191</sup> e também, segundo Rizzardo<sup>192</sup>, há aplicação da LIA às pessoas jurídicas que participam do ato de improbidade, sendo, inclusive, tema de decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial (REsp) 1.122.177/MT<sup>193</sup>.

<sup>187</sup> Mattos define como “núcleo do ato ímprobo” a não definição objetiva do ato de improbidade administrativa trazido pela referida lei. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa**: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 290.

<sup>188</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 360.

<sup>189</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

<sup>190</sup> RIZZARDO, op. cit., p. 382.

<sup>191</sup> Ibidem, p. 378.

<sup>192</sup> RIZZARDO, loc. cit.

<sup>193</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.122.177/MT**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900233370&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 04 maio 2021.

Ao descrever as ações que culminam em atos de improbidade, o legislador separou em três partes: os atos que importam enriquecimento ilícito; os atos que causam prejuízo ao erário – adicionando a este os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário –; e os atos que atentam contra os princípios da administração pública (aliás, os princípios da Administração Pública foram estudados supra).

O primeiro, que trata sobre enriquecimento ilícito do agente, determina que acarreta em improbidade quando há qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do cargo exercido. O enriquecimento ilícito de agentes públicos foi tema da Convenção de Caracas, mencionada acima, quando estudamos os tratados internacionais. Mencionamos que esse tema não está tipificado como crime, mas há, então, previsão para sanção administrativa ao cometimento desses atos contra o erário. Ou seja, todo ato ilícito, praticado com má-fé e que traga prejuízo ao erário, definido no Art. 9º da LIA<sup>194</sup>, é considerado ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito do agente. Todos os incisos mencionados no artigo versam sobre a utilização da máquina Estatal para benefício próprio, sendo o agente público corrupto frente a definição de Tanzi<sup>195</sup>, já mencionada.

A segunda causa constitutiva delimitada pelo legislador trata, essencialmente, sobre dois temas que versam sobre o prejuízo ao erário. O Art. 10 da LIA define o ato administrativo que causa lesão aos recursos financeiros do Estado, como qualquer ação que enseja em diminuição patrimonial das entidades públicas, onde o agente corrupto age facilitando o aumento de patrimônio de um terceiro, pessoa física ou jurídica, não resultando em enriquecimento do próprio agente. Ou seja, é quando o servidor, utilizando de sua posição, facilita que um terceiro particular tenha um aumento de sua renda e/ou patrimônio, causando prejuízo ao erário. Ainda no mesmo tema referente aos atos que causam prejuízo ao erário, tem-se os atos decorrentes da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, trazidos no Art. 10-A, que é constituído a partir de uma ação ou omissão do agente público que concede benefícios tributários ou financeiros ao

---

<sup>194</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

<sup>195</sup> TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020. (Tradução nossa). p. 564.

particular contrariamente à Lei Complementar 116 que versa sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

A terceira e última seção, que versa sobre os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, define os atos que contrariam os princípios da Administração Pública, já tratados neste trabalho. Ou seja, pratica improbidade o agente que, por ação ou omissão, viola, além dos princípios constitucionais da Administração, os da honestidade e lealdade às instituições. Cabe destaque ainda ao inciso II do Art. 11 da LIA<sup>196</sup>, que é quando agente retarda ou deixa de fazer ato de ofício.<sup>197</sup> Nessa situação pode nem caracterizar corrupção, mas a ação do servidor gera improbidade administrativa, única e exclusivamente pela sua atitude.

Além de definir a conduta, a LIA estabelece penas aplicáveis ao responsável, que permanece sujeito às sanções penais, civis e administrativas, previstas nas legislações, podendo ser aplicadas as penas isoladas ou cumulativas, de acordo com a gravidade do fato<sup>198</sup>, sendo elas: (a) quando há enriquecimento ilícito do agente, segundo o Art. 9º, as penas são de perda do bem ou valores que aumentaram o patrimônio do mesmo, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, multa civil de até três vezes o dano e proibição de contratar com o poder público no prazo de dez anos. No entanto, por não haver tipificação penal, não há punição criminal desse agente; (b) quando causa prejuízo ao erário, dispostas nos Arts. 10 e 10-A, as sanções são similares, mas com algumas diferenças, que são a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público no prazo de cinco anos nos casos do

---

<sup>196</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

<sup>197</sup> Em princípio, esse inciso conversa com o item '2.1' deste trabalho, onde tratamos como "corrupção pública" o ato de exigir do particular vantagem para realizar algo que é de sua função, geralmente mediante suborno, também referido neste trabalho no item '2.2'.

<sup>198</sup> Art. 12 da Lei 8.429/92. BRASIL. BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

Art. 10; e de cinco a oito anos nos casos do Art. 10-A, ambos da LIA<sup>199</sup>, neste último tendo multa civil de até três vezes o valor do benefício concedido; e (c) já nas condutas que atentam aos princípios da Administração Pública, trazidas no Art. 11, possuem, também, ressarcimento integral do dano, perda da função, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração do agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber qualquer benefício pelo prazo de três anos. Em todos os casos anteriores, haverá perda da função pública tão somente após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Quanto ao procedimento adotado, há sanções no âmbito administrativo e, quando aplicável, no cível e criminal, supramencionado, sendo que qualquer pessoa pode provocar a autoridade administrativa competente para que investigue e apure a prática de atos ímprobos, devendo este reduzir a termo e assinando, apresentando os fatos, autoria e os indícios. A partir daí, a comissão processante comunicará o Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas sobre a abertura do procedimento administrativo (Arts. 14 e 15). Havendo indícios dos atos de improbidade, o Ministério Público ou a Procuradoria do órgão ingressa com ação requerendo ao juízo competente o sequestro dos bens do agente, quando este comete atos envolvendo enriquecimento ilícito, ou causado dano ao patrimônio público.

A LIA demonstra grande importância no combate da corrupção<sup>200</sup>, visto possuir previsão para coibir e, se for o caso, punir os agentes públicos e privados que utilizam da máquina pública para benefício próprio ou alheio, deixando – pelo menos na teoria – o Estado brasileiro mais protegido a insistentes tentativas de corromper as instituições essenciais à democracia e ao Estado Democrático de direito.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

<sup>200</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 362.

<sup>201</sup> RIZZARDO, loc. cit.

### 3.2.2 A Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) como instrumentos de controle da Administração Pública

Após demonstrar dois dos mais importantes institutos contra à corrupção no Brasil, consideramos falar da Ação Civil Pública e da Ação Popular que podem ser utilizadas como instrumentos de controle por parte da Administração Pública.

O instituto da Ação Civil Pública (ACP) disposto na Lei nº 7.347/85, é o processo responsável por tutelar direitos transindividuais<sup>202</sup> (ou seja, os direitos coletivos), em ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, entre outros, contra a moralidade administrativa e à tutela do patrimônio público<sup>203</sup>, exercida por particular.

Nos moldes trazidos pela Lei, a ACP pode ser proposta pelo Ministério Público, Defensoria Pública, por qualquer ente do Poder Executivo – seja Federal, Estadual, Distrito Federal ou Municípios –, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e associações que estejam constituídas há pelo menos um ano da data do ingresso e, concomitantemente, tenham como finalidade a proteção do patrimônio público.<sup>204</sup> Com relação ao tema, temos Rizzardo<sup>205</sup>:

De ressaltar, ainda, que o costume tornou mais comum chamar a espécie *ação civil pública*, não porque nasce de um legitimado público, ou que faz parte de uma pessoa jurídica de direito público, mas pelo interesse comum, ou interesse do grupo (*common interest* ou *group interest* do direito inglês), e de índole de tal importância que faz o próprio Poder Público lhe dar uma proteção especial. (grifos do autor).

Refere o autor que a ACP não possui esse nome por ter a competência exclusiva de ser proposta pelo Ministério Público, mas sim decorrente do costume, onde grupos com interesse comum (social) podem ajuizar tal ação para defender direitos coletivos.

---

<sup>202</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 16.

<sup>203</sup> RIZZARDO, loc. cit.

<sup>204</sup> Art. 5º da Lei nº 7.347/85. BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

<sup>205</sup> RIZZARDO, op. cit., p. 17.



A ACP não possui procedimento próprio no processo civil. O Art. 19 da Lei que regulamenta a ação civil pública<sup>206</sup>, deixa explícito que há aplicação do CPC e seus procedimentos, devendo a ação buscar o exaurimento do tema levado a juízo.<sup>207</sup> Por isso, cabe na ACP o pedido de “condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”<sup>208</sup>, responsabilizando o agente por danos morais e patrimoniais causados.<sup>209</sup> A ACP, no entanto, não exclui a possibilidade de uma ação popular simultânea, porém, a responsabilização civil desses agentes, dar-se-á exclusivamente na ACP, sendo que essa busca condenação em dinheiro; já a ação popular busca a desconstituição de ato lesivo ao bem público.<sup>210</sup>

Se a ação civil pública tem por objeto a condenação em dinheiro ou obrigação de fazer ou não fazer e possui como legitimados ativos aqueles dispostos no Art. 5º da Lei 7.347/85, supramencionados, a ação popular, prevista no inciso LXXIII da Constituição Federal e regulamentada através da Lei 4.717/65, anterior a Constituição, prevê a possibilidade de qualquer cidadão que possua título eleitoral (Art. 1º, § 3º)<sup>211</sup> propor ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público, bem como à moralidade administrativa, que seja praticado pelo Estado ou em entidades nas quais o Estado tenha participação de mais de cinquenta por cento do patrimônio (Art. 1º da Lei da Ação Popular)<sup>212</sup>.

<sup>206</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

<sup>207</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 35.

<sup>208</sup> Art. 3º da Lei nº 7.347/85. BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

<sup>209</sup> Art. 1º da Lei nº 7.347/85. BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

<sup>210</sup> BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2008. 271 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AC7C51D7D2F>. Acesso em: 29 abr. 2021. p. 184.

<sup>211</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

<sup>212</sup> BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

Dessa forma, pode a ação popular ser usada pelo particular, brasileiro, como forma de provocar o judiciário sobre determinado ato praticado por agente público que fere o patrimônio público, buscando sua “anulação ou declaração de nulidade”<sup>213</sup>, também em casos que haja evidências de corrupção. Entretanto, o Poder Judiciário, ao analisar, deve agir com cautela, pois, para Botelho<sup>214</sup>, como a população não está acostumada a exercer o “controle social”<sup>215</sup> contra atos da Administração, muitas vezes a ação popular pode ser utilizada como oposição política, inviabilizando que obras e serviços essenciais sejam realizados por discordância política e não por haver ilegalidade ou imoralidade cometidas contra o erário.

Evidente que ambas as normas são essenciais ao controle da corrupção por órgãos da Administração Pública que, com a ACP, busca a condenação para reparar o dano em dinheiro ou como obrigação de fazer ou não fazer; e pelo próprio particular que, percebendo que determinado ato administrativo contenha vícios de ordem legal ou moral, pode pleitear a anulação ou declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público, causando uma maior participação social no trato com a coisa pública.

Percebemos, ao estudar a Ação Popular, que está, em partes, de acordo com uma das hipóteses deste trabalho, onde mencionamos que poderia haver responsabilização civil do agente corrupto, facultando ao particular o ajuizamento de ação de compensação de valores. Porém, a Ação Popular permite que o particular ingresse contra atos de agentes públicos, visando tão somente coibir atos ilegais cometidos por este agente, delegando ao Ministério Público (ou outro dos órgãos competentes) o ingresso da Ação Civil Pública cobrando do mesmo agente a reparação aos cofres públicos, mas não a reparação ao particular.

---

<sup>213</sup> Art. 1º da Lei nº 4.717/65. BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

<sup>214</sup> BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2008. 271 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AC7C51D7D2F>. Acesso em: 29 abr. 2021. p. 186.

<sup>215</sup> Botelho considera a ação popular e a ação civil pública como importantes instrumentos de controle social, apesar da última ser de competência de órgão público. BOTELHO, loc. cit.

### 3.2.3 A Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações)

A contratação pública é uma das ferramentas do Direito Administrativo mais comuns utilizadas pela Administração. Positivado em nossa Constituição Federal no inciso XXI do artigo 37, exige-se licitação pública para contratação de obras, serviços, compras e alienações, que serão precedidas de processo licitatório.<sup>216</sup> Com o intuito de regulamentar este processo, bem como todas as suas modalidades no Direito brasileiro, a Lei 8.666/93<sup>217</sup> foi editada, estabelecendo as regras que a Administração Pública, direta ou indireta, em todos os poderes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios seguirão, recentemente alterada pela Lei 14.133/2021. A contratação pública é, para Mairal<sup>218</sup>, “um setor da atividade administrativa tradicionalmente sob suspeita”, pois como lida com serviços que o Poder Público cede ao privado para realizar, mediante contrato precedido pelo processo licitatório, deverá guiar-se pela escolha objetiva, agindo da mesma maneira para todos (*princípio da impessoalidade*), obedecendo o critérios do instrumento convocatório, buscando a melhor proposta possível pelo menor preço.

Também, no Direito Administrativo brasileiro, temos as leis 12.232/10, que versa sobre a contratação pela administração pública dos serviços de publicidade<sup>219</sup> e 12.598/12, que versa sobre normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa.<sup>220</sup> Estas leis complementam a lei 8.666/93, que é o principal instrumento normativo da área das contratações públicas, sendo que são subsidiariamente assistidas por esta última, sendo que as primeiras devem seguir seus princípios.

Com a recente alteração da Lei 8.666/93 que deu lugar à Lei 14.133/21 – mesmo não estando totalmente em vigor –, houve uma alteração no Código Penal,

---

<sup>216</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>217</sup> Recentemente alterada pela Lei 14.133/2021, porém, manteve vigente a Lei 8.666/1993.

<sup>218</sup> MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 177.

<sup>219</sup> BRASIL. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm). Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>220</sup> BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm). Acesso em: 28 mar. 2021.

incluindo nos crimes contra a administração pública o Capítulo II-B, chamado de “Dos crimes em licitações e contratos administrativos”<sup>221</sup>, que antes da vigência da nova Lei, estava disposta na Lei 8.666/93. Além do remanejamento das normas para o Código Penal, houve também um aumento de pena àqueles sujeitos que, de qualquer forma, fraudam o processo licitatório. Essa alteração serve, também, para coibir atos de corrupção e utilização do Estado para benefício próprio ou de terceiro, mas focando, novamente, na persecução penal, não investindo em sanções administrativas.

No âmbito internacional, o tema das contratações públicas tomou importância na Convenção de Mérida contra a corrupção (anteriormente citada), onde apresenta obrigações aos Estados assinantes, sendo uma delas a de “estabelecer sistemas apropriados de contratação pública baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção”<sup>222</sup>.

Portanto, as licitações brasileiras encontram-se de acordo com o estabelecido na Convenção – pelo menos teoricamente –, já que alguns casos licitações são criadas focadas na contratação com um terceiro já definido, por vezes pagando uma porcentagem do valor do contrato aos responsáveis.<sup>223</sup> Esta prática além de ser claramente ilegal é imoral, punindo a sociedade com serviços prestados de maneira incorreta, sem a devida segurança, ou também, onerando os cofres públicos ao pagamento de contratos que não são os de menor valor – um dos

---

<sup>221</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 09 jun. 2021.

<sup>222</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. 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: 30 out. 2020.

<sup>223</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF/BA ajuíza ação penal e de improbidade contra ex-prefeito de Jequié**: por meio de licitação forjada, a prefeitura comprou medicamentos até 10.000% acima do preço de mercado e em quantidades muito maiores que o necessário, que acabaram indo para o lixo, a céu aberto. a justiça federal já determinou o bloqueio de bens dos principais acusados. Disponível em: 2014. <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/112335688/mpf-ba-ajuiza-acao-penal-e-de-improbidade-contra-ex-prefeito-de-jequeie>. Acesso em: 24 nov. 2020; BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de fiscalização 01137**. Ibirataia, 30 de abril de 2018. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&localidades=1984&fixos=#lista>. Acesso em: 24 nov. 2020. Critérios de busca: no campo “Localidade(s)”, digitar “Ibirataia/BA (Município)”, encontrará o relatório publicado (no portal) em 16/09/2016.

critérios da contratação –, mas que já estão devidamente combinadas através destas práticas.

A partir das licitações, houve a criação da ata de registro de preço por órgão não participante ou também chamada de “efeito carona”, que vem da ideia de que, quando um ente da federação necessita de um processo licitatório para a obtenção de um bem, por exemplo, elabora uma licitação e, desta licitação, cria-se uma ata de preços onde outros membros da administração pública, direta e indireta, poderão utilizar-se para contratar sem a realização de uma nova licitação.

Inicialmente criada pelo Decreto Federal nº 3.931/01 (revogado) que regulamentou o sistema de registro de preços, posteriormente alterado pelo Decreto Federal nº 7.892/13, é definida logo no Art. 2º, inciso II<sup>224</sup> como sendo um documento vinculativo obrigacional, onde são registrados os preços, fornecedores, órgãos participantes (da Administração Pública) e demais informações, sempre de acordo com o instrumento convocatório original (edital).

Esse instituto pode gerar discussões acerca de sua constitucionalidade, já que não há enquadramento nos casos de dispensa ou inexigibilidade (artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93), bem como não cumpre o disposto na Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI<sup>225</sup> – exigência constitucional a licitar.

Para Mello<sup>226</sup>, o “registro de preços” é realizado quando determinado órgão possui necessidade de adquirir bens ou serviços múltiplas vezes, sendo que este mesmo órgão elabora o procedimento licitatório e obtém a lista de preços, podendo

---

<sup>224</sup> *Verbis*: Art. 2º [...] [...]

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29). Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>225</sup> *Verbis*: Art. 37 [...] [...]

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. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>226</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 575-576.

adquiri-los pelo preço cotado, tantas vezes que for necessário. Mello<sup>227</sup> não se posiciona contrariamente ao “registro de preços”. Entretanto, menciona que este procedimento pode ser adotado nas compras rotineiras feitas pela Administração Pública Federal (pois o Decreto é válido apenas para este ente), mas não menciona quais outros órgãos da Administração podem aderir à Ata de registro de preço. Inclusive, não há vedação entre os entes. Segundo a redação dada ao inciso IV do Art. 2º do Decreto 7.892/13<sup>228</sup>, “órgão participante” é um órgão ou entidade da administração pública no geral<sup>229</sup>, não limitado a órgãos da Administração Pública Federal. Ou seja, neste sentido, pode a Administração Pública Federal preparar uma licitação para compras rotineiras e, outro órgão e/ou entidade Estadual ou Municipal, participar da ata de preços.

Mas, mesmo aqueles que não participam do processo licitatório podem aderir a ata, já que o inciso V do Art. 2º do mesmo Decreto 7.892/13<sup>230</sup> define como “órgão não participante” aquele órgão que faz adesão à ata de preços e atende aos requisitos estipulados pelo regulamento Federal. Di Pietro<sup>231</sup> enfrenta o assunto do “carona” como sendo aquele órgão que não participou da licitação (órgão não participante). Vejamos:

O órgão ou entidade que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, adere à ata de registro de preços é chamado de “**órgão não participante**” (art. 2º, V); este último corresponde à figura que, na prática e

<sup>227</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 575-576.

<sup>228</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29). Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>229</sup> *Verbis*: Art. 2º [...] [...]

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014). BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29). Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>230</sup> *Verbis*: Art. 2º [...] [...]

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços. BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29). Acesso em: 28 mar. 2021.

<sup>231</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 475.

na doutrina, é conhecida como “**carona**”. Vale dizer que o Regulamento permite que, mesmo não tendo participado da licitação para organização do SRP, o órgão ou entidade da Administração Pública que preencha os requisitos legais faça sua adesão à ata de registro de preços.<sup>232</sup> (grifos da autora).

Admite a autora que este efeito é aceito devido ao Regulamento permitir que órgãos que não fizeram parte do Sistema de Registro de Preços (SRP) participem da lista e possam adquirir produtos ou serviços daquele mesmo fornecedor inicial, sem realizar nova licitação. Porém, completa:

A figura do “carona” tem sido objeto de críticas por parte da doutrina, tendo em vista **que permite** aos órgãos ou entidades da Administração Pública a **contratação de bens ou serviços sem que tenham participado do procedimento da licitação**, inclusive no que diz respeito aos requisitos de habilitação. Seria uma hipótese de contratação direta, admitida apenas pelo Regulamento, mas sem fundamento na Lei nº 8.666. Assiste razão a Marçal Justen Filho quando, comentando o antigo Regulamento do Registro de Preços (Decreto nº 3.931/01), manifesta a sua opinião quanto à ilegalidade da utilização do registro por outros órgãos, não participantes da licitação. Isso porque essa possibilidade fere o princípio da legalidade, o da vinculação ao edital (na medida em que fornecedores poderão ser contratados por órgãos não participantes da licitação); além disso, deixa de observar as normas pertinentes à habilitação (uma vez que os fornecedores poderão ser contratados sem terem demonstrado idoneidade para a contratação com órgãos não participantes da licitação; o volume de contratação pode ser de tal ordem que o fornecedor não tenha idoneidade para a contratação, quando somada à efetuada pelos órgãos participantes da licitação). Seria uma hipótese de contratação direta, sem licitação, sem fundamento em lei.

No entanto, o Tribunal de Contas da União tem admitido a figura do “carona”.<sup>233</sup> (grifos nosso).

A preocupação demonstrada por Justen Filho<sup>234</sup>, quando citado pela autora, é relevante ao estudo da matéria. Aponta que há não-observância de algumas das normas basilares da Lei 8.666/93, como exemplo os princípios da legalidade e da vinculação ao edital. A hipótese de contratação utilizando o efeito “carona” pode ser, além de ilegal (frente a Lei de Licitações), inconstitucional, visto que fere o Art. 37, XXI, que trata da obrigação de licitar.

Entretanto, na prática, tornou-se aceito o efeito “carona” pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e também, com edição da Lei 12.462/2011, instituiu-se o

<sup>232</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 475.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 476.

<sup>234</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 206 e seguintes *apud* DI PIETRO, loc. cit.

Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), permitindo expressamente este efeito no Art. 32, § 1º<sup>235</sup>. Com a edição desta Lei, as alegações de que os Decretos que regulavam o SRP (supramencionado) seriam ilegais e inconstitucionais, não seria possível, visto que adquiriram a devida legalidade. Também, as contratações fundadas na Lei 12.462/11 seriam totalmente plausíveis, pois enquadravam-se no inciso XXI do Art. 37, CF, onde diz que “ressalvados os casos especificados na legislação[...]”<sup>236</sup>, sendo, então, a exceção prevista constitucionalmente.

Mas, ora, tratando-se de compras rotineiras, podemos presumir que estas não ultrapassam valor significativo a ponto de atingir a exigência da Lei 8.666/93 determinando um processo licitatório, visto que, segundo o Art. 24, inciso II, da Lei de Licitações, é dispensável o processo licitatório para serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea ‘a’ do inciso II do Art. 23 da mesma lei, que foi atualizado pelo Decreto 9.412/18<sup>237</sup> e atualmente está em R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais). Este inciso determina que o valor de licitação é dispensável quando não ultrapassar o valor de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).

A ata de registro pode ser justificável quando aplicada no âmbito federal, ou nos órgãos de Estados e Municípios com elevado número de habitantes. Entretanto, um pequeno Município pode fazer adesão à ata de preços de qualquer outro órgão mesmo sendo permitida a dispensa da licitação em certos valores e isso, como

---

<sup>235</sup> *Verbis*: Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no Art. 1º desta Lei. BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

<sup>236</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>237</sup> *Verbis*: Art. 1º [...]

[...]

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais). BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018**. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o Art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1). Acesso em: 28 mar. 2021.



demonstrado acima, pode gerar corrupção nos órgãos, pois não há cumprimento das exigências legais das licitações por parte daqueles órgãos não participantes.

As normas nacionais sobre corrupção contemplam uma base forte para um Estado que busca o controle (tanto preventivo como sancionador) aos agentes corruptores. Entretanto, nada adianta normas que versem sobre o assunto, elaborando e pormenorizando condutas, estabelecendo procedimentos e formas processuais, se este mesmo Estado não busca a aplicação dessas normas. Como dissemos, o Brasil não falha em elaborar leis. Porém, a aplicação é falha, conforme veremos o estudo de Lucas Furtado, abaixo, especialmente quando há no processo judicial. Com relação à aplicação destas normas, traremos a seguir ao citar as formas de controle estatal e os processos aplicáveis.

### 3.3 CONTROLE ESTATAL E OS PROCESSOS APLICÁVEIS

Após análise das legislações que buscam coibir e punir atos de corrupção e semelhantes, demonstra-se importante observar como o Estado brasileiro busca resguardar o erário, aplicando um controle por meio dos processos próprios e como são estes, administrativo e judicial que podem ser aplicados aos agentes públicos, punindo-os administrativa e civilmente nos termos da Lei. Para Furtado<sup>238</sup>, o Brasil possui um dos sistemas mais sofisticados no combate à corrupção, como exemplo, o autor menciona o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que possuem atuação ímpar na persecução dos autores de atos ilícitos que atacam os mais diversos órgãos da administração pública direta e indireta.

A principal frente de atuação nos processos judiciais é de competência do MP, que possui autonomia orçamentária e funcional dos demais poderes da Administração Pública<sup>239</sup>, deixando o órgão – pelo menos na teoria – independente de escolhas políticas. Quanto a importância do Ministério Público, ainda, para Furtado<sup>240</sup>:

O Ministério Público, que na grande maioria dos países atua exclusivamente na propositura de ações criminais, no Brasil recebeu da Constituição Federal atribuições para a propositura de ações civis e para interferir nos

---

<sup>238</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 180.

<sup>239</sup> FURTADO, loc. cit.

<sup>240</sup> Ibidem, p. 180-181.

procedimentos administrativos, **o que nos permite considerá-lo órgão de prevenção à corrupção**. [...] Possui competência para interferir nos processos administrativos e para propor ações civis em matéria de corrupção com o propósito de anular os atos ilegais, aplicar sanções de natureza civil e para obter eventual ressarcimento dos danos causados ao erário. (grifos nosso).

Para o autor, o MP possui atuação forte contra a corrupção e possui competência para tal. Um exemplo é a já citada Lei de Improbidade Administrativa, onde o MP atua: na fase administrativa, solicitando judicialmente a indisponibilidade dos bens do investigado (Art. 7º da LIA); como fiscal da lei ao lado de representante do Tribunal de Contas da União (Art. 15, § único da LIA) e; de ofício, podendo requisitar abertura de inquérito policial ou procedimento administrativo (Art. 22 da LIA).<sup>241</sup>

Como mencionado anteriormente, o Ministério Público possui competência para propor ações civis buscando o ressarcimento aos cofres públicos do valor desviado em benefício próprio dos agentes públicos e do particular que age contra a Administração, porém, a baixa efetividade do judiciário limita o real ressarcimento aos cofres públicos, tornando a luta contra a corrupção algo similar a enxugar gelo, já que torna o retorno dos valores públicos desviados em favor de um particular (agente público ou terceiro privado) quase impossível, conforme demonstraremos a seguir.

Na atual estrutura, como órgãos administrativos julgadores, estão o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>242</sup>. O primeiro, TCU, é vinculado ao Poder Legislativo mas não é subordinado a ele, auxiliando-o no controle dos gastos públicos<sup>243</sup>, seja de pessoa física ou jurídica, servidora ou não, mas que detenha sob sua administração dinheiro, bens e valores públicos emprestados pela União.<sup>244</sup> O segundo, CGU, é vinculado ao Poder Executivo, possuindo, também, autonomia e fiscalizando as atividades onde há atuação da

---

<sup>241</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

<sup>242</sup> Consideramos estes pois encontra-se com o propósito do trabalho que é o estudo das normas federais sobre a corrupção e como o direito administrativo pode auxiliar na punição administrativa e cível.

<sup>243</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 181.

<sup>244</sup> Art. 1º, I, do RITCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 06 maio 2021.

Administração Pública Federal.<sup>245</sup> No item '2.4' do primeiro capítulo, levantamos questionamento sobre a aplicação e responsabilização administrativa dos agentes corruptos e se esses diplomas são, de fato, aplicados. Anteriormente, no início deste capítulo respondemos outra questão do mesmo item '2.4'. A resposta encontra-se abaixo, ao demonstrarmos o controle estatal exercido administrativamente, com sanções aplicadas devido ao Direito Administrativo Sancionador, já mencionado também no primeiro capítulo.

Furtado<sup>246</sup> demonstra que ambos os órgãos administrativos possuem competência para fiscalizar a Administração Pública, mas demonstra especial descontentamento com relação ao TCU, visto que, segundo o autor, menos de 1% das condenações proferidas pelo órgão são aplicadas, isto é, tendo como resultado a recuperação dos recursos desviados em favor dos cofres públicos. Esse alarmante fato, ainda segundo Furtado, acontece pela lentidão e ineficiência do Poder Judiciário, já que há necessidade do ingresso de ação judicial, com força do Art. 71, § 3º, CF<sup>247</sup>, e finaliza apontando que, em análise a essa porcentagem, o desvio de valores públicos, no Brasil, é ato que beneficia o corruptor:

De acordo com dados obtidos pelos acompanhamentos realizados pelo Ministério Público, que atua junto ao TCU, menos de 1% (um por cento) das condenações do Tribunal resultam em efetiva recuperação dos valores desviados. Isso se deve, dentre outros fatores, à demora entre a ocorrência do desvio e a execução das decisões do Tribunal e, em especial, à ineficiência do Poder Judiciário. Ou seja, do ponto de vista estritamente financeiro, não resta qualquer dúvida de que desviar recursos públicos representa atividade em que o risco de devolução é praticamente nulo.<sup>248</sup>

Para o autor, o risco da decisão administrativa ser executada no Poder Judiciário, então, é praticamente zero, quase inexistente.<sup>249</sup> Aos órgãos administrativos, então, não se pode atribuir a incapacidade prática de punição e ressarcimento das sanções administrativas aplicadas por meio do Processo

---

<sup>245</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 182.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 181-182.

<sup>247</sup> *Verbis*: Art. 71. [...]

[...]

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

<sup>248</sup> FURTADO, op. cit., p. 182.

<sup>249</sup> FURTADO, loc. cit.

Administrativo, visto que, como mencionado, exige-se a cobrança mediante ajuizamento de ação própria; tampouco podemos dizer que os órgãos são ineficientes frente aos ilícitos praticados.<sup>250</sup> O que poderia haver, entretanto, é uma maior cooperação entre eles, muito bem observada por Furtado<sup>251</sup>, pois todos buscam punir o agente que corrompeu-se em favor próprio ou de terceiros, deixando o erário no prejuízo.

Porém, outra opção de controle estatal é justamente o Processo Administrativo de Responsabilidade (PAR) criado para regulamentar a Lei Anticorrupção por meio do Decreto nº 8.420/15, onde é instaurado no órgão vítima do ilícito, tendo a CGU competência concorrente para instaurar e julgar o PAR, exclusiva para examinar a regularidade ou para corrigir seu andamento e, ainda, poderá intervir e chamar para si o julgamento nos casos de omissão, inexistência de condições objetivas e complexidade alta perante os órgãos originários, repercussão e relevância da matéria, valor dos contratos, apuração que envolva atos e fatos relacionados a mais de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal (Art. 13, incisos e parágrafo 1º). E o Decreto vai além: prevê julgamento e sanções administrativas (por meio do Direito Administrativo Sancionador, já mencionado) das infrações cometidas sob a Lei das Licitações ou outras normas de contratos públicos no mesmo Processo Administrativo.<sup>252</sup>

Os processos tratados acima são de grande importância na proteção do erário e na busca pela reparação devida contra o agente corrupto. O processo judicial é responsável, além das ações específicas (cível e criminal) para executar as decisões de órgãos administrativos, mas, devido à falta de agilidade do Poder Judiciário, acaba por não haver a devida reparação, conforme demonstrado. Já o administrativo, por meio do Direito Administrativo Sancionador, demonstra-se uma excelente ferramenta em contraposição à morosidade do processo judicial convencional. Um não exclui o outro, mas a agilidade do processo administrativo para proferir decisões que beneficiem a Administração nos limites da lei, pode servir como benefício à sociedade, especialmente na recuperação dos recursos desviados

---

<sup>250</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de caso e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 183.

<sup>251</sup> FURTADO, loc. cit.

<sup>252</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

ilicitamente que, dependendo exclusivamente do processo judicial, poderia possuir ainda menos aplicabilidade, ou seja, menos chance da Administração reaver os valores indevidamente retirados dos cofres públicos.

Concluindo o presente capítulo e conforme proposto neste trabalho, observamos que os tratados internacionais exerceram – e continuarão exercendo – um papel importante no incentivo à elaboração de normas que enfrentam a corrupção, buscando a real punição dos agentes corruptos; pesquisamos as normas nacionais mais importantes e notáveis aos casos de corrupção; citando, também, as formas do controle exercido pela Administração – judicial e administrativo – que implica na punição e sanção aos agentes e particulares corruptos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, tivemos a oportunidade de, no primeiro capítulo, estudar o contexto histórico e conceitual da corrupção, passando pela definição de corrupção sistêmica e os estudos que envolviam os possíveis benefícios de atos corruptivos, além das normas de direito administrativo que possuem exigem uma maior atenção do Administrador Público. Já no segundo capítulo, estudamos a influência dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e se elas são aplicadas internamente, observando, também, algumas normas nacionais com maior foco no controle à corrupção e atos abusivos de servidores que usam a máquina pública em benefício próprio.

O tema em questão demonstrou – e ainda demonstra – grande relevância no estudo das ciências jurídicas, bem como nos campos das ciências sociais em sentido amplo, pois influencia diretamente a vida da população e por estar, ano após ano, em voga no debate público.

Agora, quanto aos resultados obtidos frente às hipóteses, temos que, em linhas gerais, as hipóteses foram confirmadas em sua totalidade. O decorrer da presente pesquisa, observamos que o Estado brasileiro possui facilitação aos atos de corrupção, mas algumas alterações legislativas tendem a alterar essa realidade, como exemplo dos cargos de livre nomeação, que observamos a criação legislativa de regras à nomeação de servidores no âmbito federal, deixando mais complexo a admissão e limitando àqueles que possuem, de fato, os requisitos necessários. Com relação aos outros dois pontos tratados (contratações públicas e enriquecimento ilícito), observamos que nas contratações públicas existe uma lacuna permissiva a atos arbitrários de servidores, que utilizam do Estado em benefício próprio, muito por conta da alta burocracia do procedimento licitatório; e o enriquecimento ilícito de agentes públicos, que ainda não possui tipificação penal, há reparação no âmbito cível, apesar dessa reparação, de fato, ocorrer com baixíssima frequência, como as decorrentes de processos nos tribunais de contas.

Já todos os objetivos também foram alcançados, pois demonstramos que: (a) a evolução da corrupção no Brasil e as formas de controle. Em linhas gerais, demonstramos a atuação do Tribunal de Contas, da Controladoria-Geral da União e do Ministério Público, apontando suas características centrais e apresentando que, na realidade brasileira, a fiscalização ocorre, pois estes órgãos são os mais bem

preparados e equipados; (b) trouxemos a discricionariedade dos servidores e sua influência aos particulares, explicando que certo nível de liberalidade ao agente público é preferível, já que permite ao agente a averiguação fatídica da situação e sua necessidade frente a uma lacuna legal deixada pela Administração ou pelo legislador, mas que não deve haver abusos desta liberalidade, pois pode incorrer facilmente no abuso do poder deste agente e aproximar a atos de corrupção, que devem ser totalmente expurgados de toda e qualquer sociedade; (c) e, também, identificamos a influência das Convenções Interamericana Contra a Corrupção (Convenção de Caracas), que teve foco no suborno transnacional – sendo este tema já tipificado no Direito brasileiro – e sobre o enriquecimento sem causa de agente públicos - que carece de tipificação penal, conforme demonstrado, tendo apenas um PL tramitando; sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE), que o Brasil editou norma favorável ao disposto na Convenção já à época da Convenção de Caracas, mas é inegável a influência da Convenção da OCDE na elaboração da LAC, que era uma das exigências do tratado; e, por último, a das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), que tinha o propósito de fortalecer a integridade da Administração Pública. As Convenções, conforme falamos, são de grande importância na elaboração de legislações que buscam coibir atos corruptivos, principalmente ao criar uma agenda global uníssona.

Já sobre as normas do ordenamento jurídico pátrio, observamos a LAC e a LIA como forma de punição do Estado, respectivamente, ao particular e ao agente público, demonstrando suas características e alcance; também a lei da ação civil pública e a lei da ação popular, como instrumentos de controle da Administração que podem ser utilizados, tanto pelo MP (como no caso da ação civil pública), como pelo particular para questionar atos ilegais da Administração (na ação popular).

Ao fim, quando estudamos e demonstramos o controle Estatal por meio do processo administrativo e judicial, tivemos a oportunidade de perceber o alcance das decisões proferidas por órgãos administrativos e a real aplicação delas, demonstrando que apenas 1% dos processos administrativos favoráveis à Administração são revertidos em efetiva recuperação dos valores desviados pelos agentes corruptos. O estudo dos processos é tão essencial que poderia ter continuidade em outra pesquisa, especificamente para (tentar) entender os motivos da corrupção ser tão recompensada no Brasil.

Diante do exposto, percebemos que o estudo da corrupção frente ao Direito Administrativo não foi esgotado nesta pesquisa. Portanto, como sugestão, podemos dizer que, para enfrentamento destes ilícitos, deveria haver uma maior celeridade no julgamento de demandas judiciais, o que facilitaria à Administração Pública executar as decisões tomadas nos tribunais de contas, já que aquelas decisões formam título executivo judicial, conforme mencionado; também uma maior autonomia, regulamentação e modernização do direito administrativo sancionador; e uma maior cooperação entre órgãos públicos de controle estatal, já que tais órgãos trabalham para o mesmo fim: fiscalizar a Administração Pública cometido frente a ilícitos cometidos contra o erário. Estes temas podem ser investigados em futuras pesquisas, sem embargos ao próprio estudo da corrupção no judiciário, conforme mencionado, especialmente no que tange à corrupção política, já que, no Brasil, a corrupção se demonstra como regra e a sanção/punição do agente, como a exceção.



## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. In: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). **Direito administrativo e corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 65-88.
- BIJOS, Leila; NÓBREGA, Antonio Carlos Vasconcellos. Suborno transnacional: a nova realidade normativa brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 207, p. 239-259, jul./set. 2015. Trimestral. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril\\_v52\\_n207\\_p239.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p239.pdf). Acesso em: 14 abr. 2021.
- BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **Corrupção política: uma patologia social**. 2008. 271 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2008. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AC7C51D7D2F>. Acesso em: 29 abr. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de fiscalização 01137**. Ibirataia, 30 de abril de 2018. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&localidades=1984&fixos=#lista>. Acesso em: 24 nov. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em: 08 jun. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. 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: 11 abr. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4923imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923imprensa.htm). Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. 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: 30 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no Art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29). Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.** Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o Art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm#art1). Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm). Acesso em: 09 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 04 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002.** Acrescenta o Capítulo II-A ao Título XI do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dispositivo à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do Sistema Financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm). Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.** Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12232.htm). Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 07 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm). Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. 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: 27 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 09 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Concórdia**: acervo de atos internacionais do Brasil. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Denúncia na Ação Penal nº 5033771-51.2018.4.04.7000**. (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - PR). Autor: Ministério Público Federal. Réu: Bernardo Afonso De Almeida Gradin; Interessado: Antonio Palocci Filho. Juiz: Luiz Antonio Bonat. Curitiba, 10 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-78/denuncia/arquivo>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF/BA ajuíza ação penal e de improbidade contra ex-prefeito de Jequié**: por meio de licitação forjada, a prefeitura comprou medicamentos até 10.000% acima do preço de mercado e em quantidades muito maiores que o necessário, que acabaram indo para o lixo, a céu aberto. a justiça federal já determinou o bloqueio de bens dos principais acusados. Disponível em: 2014. <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/112335688/mpf-ba-ajuiza-acao-penal-e-de-improbidade-contra-ex-prefeito-de-jequie>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.122.177/MT**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900233370&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 04 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852475**. Recte.(S) Ministério Público do Estado de São Paulo. Recdo.(A/S) Antônio Carlos Coltri e Outro(A/S). Origem: São Paulo. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Redator do acórdão: Relator do último incidente: Min. Edson Fachin (RE-ED). Brasília, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 897 – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Brasil possui diversas leis para punir corrupção, mas aplicação é falha**. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/440092-brasil-possui-diversas-leis-para-punir-corrupcao-mas-aplicacao-e-falha/>. Acesso em: 16 nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei 5500/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2225017>. Acesso em: 11 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números**. 2019. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 07 jun. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Instrução normativa nº 13, de 08 de agosto de 2019**. Define os procedimentos para apuração da responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-8-de-agosto-de-2019-210039570>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CRAWSHAW, Steve. Suborno é deduzido de imposto na Alemanha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 jan. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/mundo/4.html>. Acesso em: 26 out. 2020.

DEPARTMENT OF JUSTICE. The United States. **Foreign corrupt practices act of 1977**. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/statutes-regulations>. Acesso em: 15 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista dos Tribunais**, Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo, v. 1, p. 121-147, nov. 2012. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DOWBOR, Ladislau. Os caminhos da corrupção: uma visão sistêmica. **Economia Global e Gestão**, Lisboa, v. 17, n. 3, set. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-74442012000300005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 23 mar. 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo. 2001. *E-book*.

FARIA, Aléxia Alvim Machado. Peita e suborno como delitos de corrupção no Brasil imperial (1824-1889). **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 131, p. 21-55, maio 2017. Disponível em: <https://revistadoatribunais.com.br>. Acesso em: 02 maio 2021.

FREITAS, Eduardo Pacheco *et al.* **História do Brasil Império**. Porto Alegre: Sagah. 2020. *E-book*.

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

MAIRAL, Héctor A. **As raízes legais da corrupção**: ou como o direito público fomenta a corrupção em vez de combatê-la. São Paulo: Contracorrente, 2018.

MARGRAF, Alencar Frederico; PROENÇA, Givanildo Woglers de; RAZABONI JÚNIOR, Ricardo Bispo. Corrupção: reflexos institucionais e sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 113, p. 75-95, maio/jun. 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/36828>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A lei anticorrupção e o acordo de leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARIN, Tâmera Padoin Marques. **A Lei anticorrupção e o acordo de leniência**: uma análise do regime geral para a celebração desse instrumento. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. O direito administrativo e a corrupção. *In*: CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (coord.). **Direito administrativo e corrupção**. Belo Horizonte: Fórum. 2020. p. 41-64.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa**: limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENEZES, Gabrielito Rauter; FERNANDEZ, Rodrigo Nobre; CARRARO, André. Óleo da engrenagem ou ferrugem da máquina: o papel da corrupção no empreendedorismo brasileiro. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 321-348, jul. 2018. Semestral. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33775&catid=179&Itemid=7](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33775&catid=179&Itemid=7). Acesso em: 28 set. 2020.

MESGRAVIS, Laima. **História do Brasil colônia**. São Paulo: Contexto, 2015. *E-book*.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 187-197, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/194901>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. (Im)prescritibilidade de ressarcimento ao erário por atos de improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-26/opinioao-imprescritibilidade-ressarcimento-ato-improbidade>. Acesso em: 16 nov. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*.

OSÓRIO, Fábio Medina. Proibição empresarial: Lei 12.846/13. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, [S. l.], v. 1, p. 253-278, 2014. Disponível em: <https://www.fabiomedinaosorio.com.br/proibicao-empresarial-lei-12-84613>. Acesso em: 14 maio 2021.

POLITIZE! EDUCAÇÃO POLÍTICA. **10 leis contra a corrupção no Brasil**: leis não faltam. 2016. Disponível em: <https://politize.jusbrasil.com.br/artigos/410388086/10-leis-contra-a-corrupcao-no-brasil>. Acesso em: 16 nov. 2020.

RAMOS, Paulo Roberto de Araujo. Corrupção na administração pública e crimes de 'lavagem' ou ocultação de bens, direitos e valores. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 4, n. 40, p. 14-22, 2010. Disponível em: <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/338>. Acesso em: 16 nov. 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história do século XVI a XVIII. São Paulo: Grupo Autêntica, 2017. *E-book*.

ROSENN, Keith. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleberon Roberto de. **Como combater a corrupção em licitações**: detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SOUSA, Mônica Teresa Costa *et al.* A contribuição das nações unidas no combate à corrupção: evolução normativa e perspectiva internacional. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 135-160, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/158/100>. Acesso em: 29 out. 2020.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

TAMASAUSKAS, Igor Sant'Anna. **Corrupção política**: análise, problematização e proposta para o seu enfrentamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

TANZI, Vito. *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Brasil. **Índice de percepção da corrupção 2019**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 09 nov. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 06 maio 2021.