



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V - CCBSA
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

KLEBER RAMOS DA SILVA

IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**JOÃO PESSOA
2018**

KLEBER RAMOS DA SILVA

IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ARTIGO apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino à distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, Linha de Formação Específica (LFE) II - Gestão Governamental, semestre 2016.1.

Orientador: Ma. Gabriela Gonçalves Barbosa

JOÃO PESSOA
2018

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586i Silva, Kleber Ramos da
Impunidade [manuscrito] : um estímulo à improbidade
administrativa / Kleber Ramos da Silva. - 2016.
24 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-
Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância, 2016.

"Orientação: Profa. Ma. Gabriela Gonçalves Barbosa,
Secretaria de Educação à Distância".

1. Corrupção. 2. Impunidade. 3. Improbidade administrativa.
I. Título.

21. ed. CDD 351.994

KLEBER RAMOS DA SILVA

IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

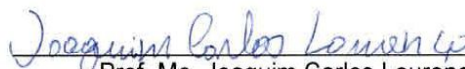
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO apresentado ao Curso de Administração Pública, modalidade de ensino a distância, da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Administração Pública, Linha de Formação Específica (LFE) II - Gestão Governamental.

Aprovado em: 05/03/2016.

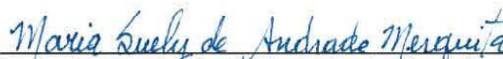
BANCA EXAMINADORA



Profa. Ma. Gabriela Gonçalves Barbosa (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Joaquim Carlos Lourenço
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Esp. Maria Suely Andrade Mesquita
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Instituto Federal da Paraíba (IFPB)

Á Deus, minha família, que me apoiaram
em todos os momentos. DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por ter me proporcionado a vida, por ser meu guia e acima de tudo, por fazer renascer a paz e o equilíbrio que precisei para a realização desse trabalho.

À minha família, em especial aos meus pais que são um exemplo de coragem, determinação, perseverança, e amor. Pessoas quem sou eternamente grato por continuamente me apoiar.

A minha esposa Adjane Jerônimo, a quem tanto amo, pela atenção e auxílio durante todo o curso.

Faço um agradecimento especial à Professora Ma. Gabriela Barbosa, por sua dedicação e orientação, colocando-se sempre a disposição para ajudar no que foi necessário.

Aos professores do Curso de Graduação da UEPB, que contribuíram ao longo desse período, por meio das disciplinas e debates, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos tutores e funcionários da UEPB, pela presteza e atendimento quando foi necessário.

E a todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente para realização deste trabalho e que por ventura não foram contemplados nesse agradecimento.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2. REVISÃO DE LITERATURA	9
2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITOS E HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	9
2.2 UM POUCO DA HISTÓRIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	11
2.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	13
2.4 QUANDO ACONTECE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	14
2.5 SOLUÇÃO PARA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	15
2.6 IMPUNIDADE, UM ESTÍMULO À CORRUPÇÃO	19
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

IMPUNIDADE: UM ESTÍMULO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

SILVA, Kleber Ramos da¹

BARBOSA, Gabriela Gonçalves²

RESUMO

Este trabalho busca discutir conceitos e história da corrupção no Brasil, Improbidade Administrativa, seu conceito, como acontece e as formas de combatê-la. Tratamos a Impunidade como um estímulo à corrupção. O estudo tem como principal objetivo identificar e conhecer princípios e teorias de como ocorre a improbidade administrativa e como elas podem ser punidas. A metodologia utilizada para a elaboração do estudo consiste em pesquisas bibliográficas, de caráter qualitativo, com base em obras, principalmente a análise de artigos nacionais acerca da improbidade administrativa e seus custos, consequências e formas de combate à corrupção. Por fim, procura-se sintetizar as colocações trabalhadas neste estudo, acrescentando-se algumas reflexões que se somam ao enfoque selecionado acerca da questão da Improbidade Administrativa, uma vez que a corrupção é um problema de tamanha proporção que, raras vezes, acaba-se por acreditar não haver solução para amenizá-lo. Contudo, foi observado que importantes medidas vêm sendo tomadas no sentido de condenar as práticas corruptivas.

Palavras chave: Corrupção, Impunidade, Improbidade Administrativa.

1. INTRODUÇÃO

A corrupção sempre esteve presente na sociedade, em maior ou menor grau, é um tema que está cada vez mais em foco, devido aos contínuos escândalos protagonizados por diversos governos, em diferentes épocas e países.

Atualmente existe certo entendimento sobre os efeitos negativos da corrupção, pois ela é de fato um problema econômico, pois gera custos, e estes exercem uma influência negativa sobre os investimentos, crescimento e desenvolvimento econômico, desestabiliza a economia, aumentando o risco da atividade econômica e elevando os custos de produção, o que reflete

numa diminuição do investimento e, conseqüentemente, diminuição do crescimento da economia.

Desta feita, o estudo tem como principal objetivo identificar e conhecer princípios e teorias de como ocorrem a improbidade administrativa e como elas podem ser punidas.

A metodologia utilizada para a elaboração do estudo consiste em pesquisas bibliográficas com base em obras existentes, principalmente a análise de artigos nacionais acerca da improbidade administrativa e seus custos, conseqüências e formas de combate à corrupção.

Para alcançarmos nosso objetivo, o presente artigo encontra-se estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo intitulado “Corrupção: conceitos e história da corrupção no Brasil” discorreram sobre o conceito da Corrupção e seus custos para o setor público. No segundo capítulo, apresenta-se a Improbidade Administrativa, seu conceito, como acontece e as formas de combate à mesma. No terceiro capítulo, consta a Impunidade como um estímulo à corrupção.

Por fim, procura-se sintetizar as colocações trabalhadas neste estudo, acrescentando-se algumas reflexões que se somam ao enfoque selecionado acerca da questão da Improbidade Administrativa.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Corrupção: Conceitos e História da Corrupção no Brasil

Para obter uma melhor compreensão do presente estudo, precisa-se antes de tudo, esclarecer o que pode ser entendido como corrupção, nos seus mais diversos conceitos. Segundo Garcia (2008, p. 34), podemos dizer que existem várias interpretações acerca do significado do termo, entre elas, identificamos a corrupção no seu aspecto moral, que tende a ver a corrupção como um rompimento das virtudes do indivíduo em si mesmo; e a corrupção política que seria fruto das regras próprias do mundo político sem maiores relações com a moral individual.

Ferreira (1996, p. 189) no “*Novo Dicionário da Língua Portuguesa*”, descreve a corrupção como efeito ou ato de corromper alguém ou algo tendo como finalidade a obtenção de vantagens em relação aos outros por meios considerados ilegais ou ilícitos. Segundo Teixeira (2015, p. 78), etimologicamente, o termo "corrupção" surgiu a partir do latim *corruptus*, que significa o “ato de juntar os pedaços” ou seja, decompor e deteriorar algo.

Oliveira (1994, p. 36), explica que a corrupção pode apresentar duas versões diferentes: perversão e suborno. Assim, na primeira versão, ele diz que: “corromper é induzir à libertinagem”. Na versão de suborno, ele explica que: “corromper é pagar ou prometer algo não devido para conseguir realização de ato de ofício; ser corrompido é aceitar vantagem patrimonial indébita”.

Teixeira (2015, p. 79), diz que a ação de corromper pode ser entendida também como o resultado de subornar, dando dinheiro ou presentes para alguém em troca de benefícios especiais de interesse próprio. A corrupção é um meio ilegal de se conseguir algo, sendo considerado grave crime em alguns países. Normalmente, a prática da corrupção está relacionada com a baixa instrução política da sociedade, que muitas vezes compactua com os sistemas corruptos.

Neto (1986, p. 45) define a corrupção como a violação do dever público ou o abandono de altos padrões morais em troca (ou na expectativa) de ganho pecuniário, poder ou prestígio.

Segundo Moura *apud* (Bobbio, 1998, p. 292), podemos distinguir três tipos de corrupção:

uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.

A Corrupção é considerada com termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público.

Moura (2011, p. 41), diz ainda que na política, a corrupção pode estar presente em todos os poderes do governo, como o Legislativo, Judiciário e Executivo. No entanto, a corrupção não existe apenas na política, mas também nas relações sociais humanas, como o trabalho, por exemplo. Para que se configure a corrupção, são precisos no mínimo dois atores: o corruptor e o corrompido, além do sujeito conivente e o sujeito irresponsável, em alguns casos. Onde o corruptor é aquele que propõe uma ação ilegal para benefício próprio, de amigos ou familiares, sabendo que está infringindo a lei; o corrompido, aquele que aceita a execução da ação ilegal em troca de dinheiro, presentes ou outros serviços que lhe beneficiem. Este indivíduo também sabe que está infringindo a lei; o conivente é o indivíduo que sabe do ato de corrupção, mas não faz nada para evitá-lo, favorecendo o corruptor e o corrompido sem ganhar nada em troca. Galvão (2015), diz que

o sujeito conivente também pode ser atuado e acusado no crime de corrupção, segundo prevê o artigo 180 da Constituição Federal do Brasil; já o Irresponsável, é alguém que normalmente está subordinado ao corrompido ou corruptor e executa ações ilegais por ordens de seus superiores, sem ao menos saber que esses atos são ilegais. O sujeito irresponsável age mais por amizade do que por profissionalismo.

A corrupção ainda pode significar a deturpação e a devassidão de hábitos e costumes, tornando-os imorais ou antiéticos, por exemplo. Toda sociedade que há corrupção, a camada pobre é quem mais sofre, pois depende de serviços públicos, e não tendo suas necessidades sociais supridas.

Segundo Galvão (2015), isso ocorre quando o governo não tem transparência em sua administração é mais provável que haja ou que incentive essa prática; não existe país com corrupção zero, embora os países ricos democráticos tenham menos corrupção, porque sua população é mais esclarecida acerca dos seus direitos, sendo assim mais difíceis de enganar. Segundo o Código Penal Brasileiro existem vários tipos de corrupção, dentre eles:

Corrupção ativa: Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (Art. 333 do Código Penal Brasileiro);

Corrupção passiva: 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 (Art. 317, do Código Penal Brasileiro).

Em suma, a corrupção, de fato, é um problema econômico, pois gera custos, e estes exercem uma influência negativa sobre os investimentos, crescimento e desenvolvimento econômico, além de diminuir o poder de arrecadação do Estado e minar a legitimidade política.

2.2 Um pouco da História da Corrupção no Brasil

Segundo Figueredo (2009), a corrupção é um comportamento tão antigo da humanidade quanto o surgimento das primeiras civilizações. Geralmente conhecida pelos atos ilícitos cometidos não só por agentes públicos, mas também no ambiente privado como o recebimento de propina e suborno, esta prática se estende muito além desses atos e penetra também no ambiente privado.

No que se refere a história da corrupção no Brasil, Ranquetat (2009):

No Brasil a história da corrupção é contada desde o descobrimento. Existia o contrabando, onde muitos estrangeiros, auxiliado por nativos e emissários de Portugal, sonegavam os tributos da Coroa, facilmente praticado pela dificuldade em fiscalizar o território. No período colonial, era costume as trocas de favores, o tráfico

de influência, os conchavos, os acordos, o apadrinhamento, assim como os desvios de verbas.

Com a chegada da Independência e do Império, a corrupção não deixa de existir. Porém, muda de aspecto, ganhando requinte, uma vez praticada por nobres e ministros. Segue a Proclamação da República e pouca coisa muda. Muitos presidentes passaram pelo Brasil, mas nada de concreto aparentemente foi realizado. Com o passar dos anos, ocorre o golpe implantado pelos militares, que prometiam eliminar os subversivos e a corrupção do governo, prometendo uma batalha contra a corrupção. Porém, existia muito abuso de poder e o regime autoritário oportunizou a proliferação da corrupção. Segundo Habib (1994, p. 29), “(...) num regime forte, as instituições democráticas de nada valem para combatê-la, e as denúncias quando ocorrem, são facilmente controladas pela censura que é controlada pelo Sistema”.

Em 1968, a Constituição Federal de 1967 sofre um ataque chamado Ato Institucional, com o objetivo declarado de busca pelo bem moral. A democracia chega ao país na década de 1980, com a posse de Tancredo Neves que não viveu para consolidá-la. José Sarney, seu vice tomou posse do governo e instaurou as CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito), tentando investigar as denúncias que surgiam, porém deixava um rastro de impunidade nos crimes investigados.

Nesse período, surgiu Fernando Collor de Melo, o “*caçador de marajás*”, que com simpatia popular, se elegeu a Presidente da República, e se tornou o primeiro Presidente brasileiro a perder o mandato em decorrência de “*impeachment*”.

Depois desse escândalo, muitos outros começaram a vir a público, como o caso do Mensalão, que foi denunciado pelo então deputado Roberto Jefferson em 2005, como um esquema de pagamentos no valor de R\$ 30 mil que eram feitos mensalmente a deputados para favorecer interesses político-partidários; Corrupção da Petrobrás, outro caso que teve destaque internacional, envolve a acusação de corrupção da Petrobrás, empresa estatal de extração de Petróleo brasileira. Segundo as acusações, vários partidos políticos estariam envolvidos no esquema, principalmente os partidos ligados ao governo, entre eles o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Progressista (PP) e o PMDB. Há muitas queixas, denúncias e escândalos no âmbito administrativo onde no fim de tudo, somos nós quem mais sofremos com toda essa corrupção.

É notório que a corrupção atrasa o desenvolvimento econômico e político, e afeta a eficiência e a eficácia administrativa, além de promover a má distribuição de renda aumentando a pobreza em nosso país.

2.3- Improbidade Administrativa

Improbidade Administrativa se relaciona com a desonestidade na conduta do administrador público, podendo ser praticada também por pessoa que não é servidor e que infringe a moralidade pública (BERNARDES, 2015).

Para Pessoa (2006, p. 42), em seu dicionário jurídico, improbidade é falta de retidão ou honradez. A improbidade é fenômeno que acompanha o homem em sua trajetória no tempo. O tema, portanto, é antigo e ao mesmo tempo atual. Em toda parte não existem soluções mágicas ou acabadas para o combate à corrupção.

Conforme Filho (1999, p. 39) entende-se por improbidade:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo "tráfico de influência" nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Da mesma forma entende Alves (2000, p.216):

Improbidade é desonestidade em seu sentido mais amplo. Implica na falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público. Relaciona-se com a conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, *lato sensu*, senão também por quem não é servidor e infringe a moralidade pública.

Deste modo, a Improbidade Administrativa refere-se à conduta ilícita, que poderá acarretar uma sanção civil, administrativa e penal, em equidade dos bens jurídicos atingidos pelo fato jurídico. Segundo Carvalho (2013), os grandes exemplos de improbidade no Brasil são:

aplicação irregular de verba pública, desvio de verba pública, falta de prestação de contas, frustração de concurso de processo licitatório, superfaturamento de obra pública- esses são os mais comuns atos de improbidade administrativa praticados diariamente pelos administradores públicos brasileiros.

Sendo assim, a improbidade precisa ser combatida através da mudança de mentalidade e da cobrança da sociedade por uma administração mais 'limpa e transparente', com leis e meios eficientes para punir agentes corruptos.

2.4- Quando acontece a Improbidade Administrativa

A Improbidade Administrativa é bem descrita em seu Art. 1º quando diz:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Ou seja, quando o administrador público atenta contra os princípios da administração pública, da seguinte forma segundo a lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa:

- Enriquecimento ilícito (artigo 9º, Lei nº 8.429/1992), ou seja, atos que importem auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, mandato, função, emprego ou atividade.
- Lesão ao erário por ação ou omissão, dolosa ou culposa, ainda que não receba direta ou indiretamente qualquer vantagem (artigo 10, Lei nº 8.429/1992).
- Ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. (artigo 11, Lei nº 8.429/1992).

O principal objetivo dessa lei é coibir e, no caso da transgressão da norma, validar a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, na administração pública.

Além da Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa; o ordenamento jurídico brasileiro conta também com a Lei de Licitações, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os estatutos de servidores públicos e os regimentos e códigos de conduta, entre outros, com o intuito de combater a corrupção no setor público.

A Lei de Improbidade Administrativa é hoje considerada principal instrumento legislativo para a defesa do patrimônio público, tendo como seu principal operador o Ministério Público. As penas fixadas encontram-se no artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 e incluem a perda de bens acrescidos indevidamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano ao Erário, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e o pagamento de multa.

2.5- Solução para a Improbidade Administrativa

A existência da corrupção gera inúmeros custos para os investimentos, para o Estado e para a sociedade, como salientado. Tendo em vista a redução destes custos, são muitos os instrumentos de combate à corrupção sugeridos pelos principais pesquisadores do tema.

Silva (2000, p.63-77) e os cientistas políticos Matthew Taylor, pesquisador do Brazil Institute do Woodrow Wilson Center, em Washington, e Daniel Gingerich, professor da Universidade da Virgínia, e o especialista em combate à corrupção Daniel Kaufmann, presidente do Natural Resource Governance Institute e ex-diretor do Banco Mundial, em uma entrevista para a BBC de Londres, traduzida para BBC Brasil em 2015, apontam seis problemas principais e possíveis soluções:

a. Financiamento político

Os analistas afirmam que um componente importante nos escândalos recentes no Brasil é o fato de estarem ligados ao financiamento de campanhas e despesas operacionais de partidos políticos. Kaufmann *apud* Silva (2000, p.63) observa que as eleições no Brasil estão entre as mais caras do mundo, com custo saltando de US\$ 321 milhões em 2002 para US\$ 5 bilhões em 2014. "Os preços crescentes das campanhas eleitorais e a falta de reformas no sistema de financiamento são fatores determinantes de corrupção no Brasil", afirma.

Ele ressalta que mais de 95% do financiamento é feito por empresas e que as exigências de divulgação de dados sobre essas contribuições são limitadas. Segundo Kaufman *apud* Silva (2000, p.63), é crucial avançar em reformas que permitam que apenas indivíduos, e não empresas façam doações privadas para campanhas. Ele também cita outras medidas, como reservar mais recursos públicos, garantindo maior igualdade de condições aos candidatos, limitar gastos por candidatos, auditar a divulgação de informações financeiras de partidos e candidatos e impor sanções aos que não revelarem suas finanças. Também sugere que haja acesso igual e gratuito a tempo de rádio e TV para cada candidato.

Gingerich *apud* Silva (2000, p.63) se diz receoso em relação a algumas propostas de adotar um sistema de financiamento exclusivamente público, proibindo indivíduos ou empresas de contribuir. "Isso pode fazer com que parte do dinheiro que seria declarado às autoridades eleitorais não o seja mais, gerando aumento no caixa dois", diz. Observa ainda que um sistema em que o dinheiro público é relacionado à fatia de votos ou tamanho da bancada de um partido só vai barrar a corrupção se houver monitoramento eficaz. Caso

contrário, pode até agravar o problema. "Se um partido aceita dinheiro de fontes ilícitas para sua campanha e não é pego, sua fatia de votos vai aumentar nas próximas eleições e, conseqüentemente, sua parcela de financiamento", alerta.

Kaufmann *apud* Silva (2000, p.64) ressalta que em países com sistemas de financiamento eleitoral bem-sucedidos, costuma haver duas maneiras de controlar as campanhas: limitando contribuições e limitando gastos. "A segunda é a mais eficiente, e não apenas limita quanto às campanhas podem gastar, mas também dá a impressão de garantir igualdade de oportunidades aos candidatos", afirma. Ele cita Bélgica, França, Irlanda, Polônia, Eslovênia, Áustria e Grã-Bretanha entre os países que adotaram esse sistema, com graus variados de sucesso.

b. Impunidade

A impunidade é outro fator citado por especialistas. "O fato de a democracia brasileira não ter colocado um único político federal na cadeia até 2010 dá uma ideia do problema", diz Taylor *apud* Silva (2000, p.64), que é coeditor do livro *Corrupção e Democracia no Brasil*. Para o analista, a solução passa por aumentar os "custos" de ser corrupto, fazendo com que os corruptos saibam que certamente terão de pagar por suas ações. "Os custos da corrupção são relativamente pequenos no Brasil. O fato de que cerca de um terço dos congressistas nos últimos 20 anos não importam sob qual governo presidencial, não importa que partido esteja controlando o governo, estão implicados em casos criminais, mostra isso."

Segundo Taylor *apud* Silva (2000, p.64), esse cenário também cria uma espécie de "ciclo perverso", porque com a permanência de corruptos no Congresso, é menos provável que haja reformas para acabar com a impunidade. Ele observa que houve avanços nas últimas décadas, com a criação da CGU (Controladoria Geral da União) e o fortalecimento do Ministério Público, da Polícia Federal e do TCU (Tribunal de Contas da União), mas lembra de que os tribunais continuam lentos e, muitas vezes, quando a investigação chega ao Judiciário, acaba "emperrando". "O paradoxo de todas essas instituições se fortalecendo é que isso deixa mais aparentes as fraquezas do Judiciário", afirma.

O Brasil teve ganhos institucionais nos últimos 30 anos, enormes ganhos legislativos, em termos de novas leis para combater a corrupção. Se pudermos ver agora a condenação e a remoção dos corruptos do sistema político, o Brasil poderá entrar em um ciclo positivo.

Taylor *apud* Silva (2000, p.64) cita os Estados Unidos entre os países que conseguiram passar em relativamente pouco tempo de um estado altamente corrupto para uma

realidade onde a corrupção foi reduzida. "Os EUA eram terrivelmente corruptos na virada do século passado." Segundo Taylor, a mobilização da sociedade civil por reformas e o trabalho da imprensa para expor a corrupção estão entre os fatores que influenciaram as mudanças em seu país.

c. Transparência

Apesar de relativamente bem colocado em termos de transparência, quando comparado com outros países, o Brasil ainda tem espaço para avançar nesse campo, dizem os especialistas. Entre as medidas que poderiam aumentar a transparência, Taylor *apud* Silva (2000, p.65) cita o estabelecimento de algum tipo de ação voluntária em que parlamentares revelem detalhes sobre seus ganhos e bens.

O analista menciona ainda o Sistema de Freios e Contrapesos (ou controle mútuo entre os poderes) no Brasil. Ele observa que, por exemplo, há grande controle mútuo quando se pensa em Polícia Federal, CGU, TCU e Ministério Público. No entanto, considera esse sistema muito centrado no Executivo, onde observa certa briga por poder. "Quanto mais houver controle mútuo, melhor. Mas o ideal seria que fosse dividido mais equilibradamente entre Judiciário, Legislativo e Executivo", diz.

d. Política local

Os especialistas ressaltam a importância histórica da política local no Brasil e como pode estar relacionada à corrupção. Gingerich *apud* Silva (2000, p.65) lembra que, historicamente, os municípios costumavam ser a unidade política fundamental e, ainda hoje, garantir o apoio de prefeitos, presidentes de associações de bairro e outros atores locais é crucial para o sucesso de políticos como governadores e deputados federais. "Comprar seu apoio era caro, e geralmente exigia acesso a recursos do Estado."

Para Gingerich *apud* Silva (2000, p.65), a história de política de base organizada ao redor da compra de apoios locais fica mais evidente quando se observa o sistema eleitoral brasileiro, de representação proporcional de lista aberta, em que candidatos a cargos legislativos concorrem em Estados inteiros, em listas de partidos ou coalizões; o que torna as campanhas caras, os candidatos precisam pagar por cabos eleitorais, carro de som. Esse sistema cria maior demanda por recursos para pagar por esses apoios locais. Essas redes locais apoiam umas às outras e funciona como "panelinhas", não necessariamente restrito a um

partido, o que torna muito difícil removê-las. Para o analista o primeiro passo para combater a corrupção nesse cenário seria remover os atores (corruptos) antes que ganhem maior relevância e ampliem sua área de atuação. Outro passo seria mostrar que o fato de operarem em conjunto é arriscado, fazendo uso de leis de combate ao crime organizado.

e. Serviço público

Segundo Gingerich *apud* Silva (2000, p.66), reduzir o número de indicados políticos para cargos públicos federais, destinando essas vagas para servidores concursados, poderia ser uma maneira de combater a corrupção.

A maioria dos burocratas brasileiros são pessoas que passaram por concursos públicos, são profissionais, bem treinados, disciplinados e comprometidos com uma vida dedicada ao serviço público.

"O desafio é que há milhares de cargos comissionados", diz. "Historicamente, essas posições são parte do processo de negociação de coalizões entre o partido do presidente e seus aliados. Não apenas no governo de Dilma Rousseff. Sempre foi assim." Nesse cenário, observa Gingerich *apud* Silva (2000, p.66), muitos partidos brigam para conseguir posições que permitam maior controle sobre recursos e sobre contratos.

Os partidos e seus líderes sabem que, uma vez garantido o acesso a essas posições, eles têm o poder da caneta. O que se traduz em dinheiro para o partido, seja em doações declaradas ao TSE, seja em caixa dois.

f. Corrupção zero

Apesar de graves, os problemas de corrupção enfrentados pelo Brasil não são incomuns em comparação com outros países na região. Argentina e México, por exemplo, também sofrem com partidos políticos envolvidos em esquemas de corrupção, afirma Gingerich *apud* Silva (2000, p.67). Mas há, também, alguns casos excepcionais na região nos quais vale prestar atenção, como Chile, Uruguai e, em menor escala, Costa Rica, que conseguiram reduzir seus níveis de corrupção.

Kaufmann *apud* Silva (2000, p.67) ressalta que, apesar dos esforços dos países, sempre haverá um pouco de corrupção. "Mesmo nos melhores países, como na Escandinávia, há casos individuais de corrupção de tempos em tempos", salienta. Diz ainda que, podem-se dividir os países em três grupos em relação ao nível de corrupção. Nos dois extremos, estão

aqueles em que há baixo nível, com casos individuais, e aqueles em que o problema é endêmico. Diz ainda que “no meio, está o Brasil, entre os países em que a corrupção é sistêmica, mas possível de ser combatida”.

Gingerich *apud* Silva (2000, p.67) diz que não recomendaria a um país tentar acabar completamente com a corrupção, já que os tipos de controles necessários para atingir essa meta poderiam gerar tanta ineficiência em termos de ações e gastos do governo que o resultado poderia ser pior que o problema. "A corrupção é ruim porque reduz a eficiência dos gastos públicos. O dinheiro recolhido dos cidadãos por meio de impostos não é usado de maneira eficiente em serviços e bens públicos", afirma.

Ao tentar reduzir a corrupção à zero, há o risco de que as ineficiências geradas imponham dificuldades ainda maiores aos cidadãos do que se tolerarmos um nível relativamente pequeno de corrupção.

2.6- Impunidade, um estímulo à corrupção

A falta de punição ou de um castigo adequado para os criminosos e para os desonestos em grande parte do mundo tem sido uma constante, tornando-se comum e até mesmo normal as pessoas andarem em desarmonia com a lei. Sobre impunidade muito se fala, mas pouco se estuda. A temática é muitas vezes fomentada, no entanto, raramente é detalhada. Basicamente, conforme afirma Cruz (2002, p. 9),

A impunidade é o gozo da liberdade, ou de isenção de outros tipos de pena, por uma determinada pessoa, apesar de haver cometido alguma ação passível de penalidade. É a não aplicação de pena, mas também o não cumprimento, seja qual for o motivo, de pena imposta a alguém que praticou algum delito.

No Brasil a justiça perpetrada aos desvios de conduta nunca foi um ato que viesse a inibir ou a intimidar o acontecimento de novos ilícitos, começando com alguns primeiros atos ímprobos de pequeno porte que passam muitas vezes despercebidos e impunes, acabam se agigantando e aquele que inicia com o desvio de algumas poucas verbas poderá a chegar a desviar bilhões de reais dos cofres públicos. Caso não seja punido estimulará o acontecimento de novos casos de corrupção que também servirá de incentivo para que outros façam mesmo.

Além de outras causas que também existem para a continuação e o aumento da impunidade no Brasil, temos a ineficácia das instituições de sanção, além de um Estado mal estruturado e com excesso de burocracia. Nas leis brasileiras sempre são encontradas brechas

que geram recursos legais onde muitas vezes o crime prescreve e o infrator não cumpre a pena que deveria.

Sobre as causas da impunidade e a generalização da corrupção na sociedade Silva (1986, p. 81), descreve:

a impunidade que se manifesta pela ineficácia das instituições de sanção é a grande mola propulsora da corrupção, pois, na medida em que deixamos de reagir pelo menos às formas exacerbadas de corrupção, estamos concorrendo para enriquecer o seu principal caldo de cultura, que é a impunidade.

E ainda,

que a generalização da corrupção em uma sociedade decorre da certeza de impunidade, já que quando a corrupção não é combatida e punida, a tendência é de que a lista de corruptos atuantes e em potencial aumente. Até mesmo porque, a punição, serviria para inibir o surgimento de novos casos, pois o indivíduo pensaria duas vezes antes de cometer o ato, uma vez que poderia ser punido.

É importante ressaltar que nos últimos anos temos tido um avanço significativo na justiça brasileira, onde os intocáveis da política estão sendo investigados, denunciados, julgados, condenados e até mesmo presos; fato esse que nunca ocorreu em nosso território.

A sociedade que antes estava conformada com a situação e desacreditava na justiça, se mobilizam nas redes sociais, juntam forças e vão às ruas para pedir mudanças e tem dado suporte e apoio ao Ministério Público e à Polícia Federal que tem travado uma batalha contra o sistema.

3- CONSIDERAÇÕES FINAS

Apesar da situação política e cultural em que parte do mundo e o Brasil se encontram, alastrando-se uma inversão de valores que nos deixa a beira de uma crise moral, onde crimes e ilícitos civis não são punidos tornando-se comum na administração pública gerando efeito negativo diretamente na economia do país e aumentando a miséria e desigualdade social. Podemos observar que algumas ferramentas importantes no combate à desonestidade no setor público foram criadas e aperfeiçoadas ao longo dos anos e hoje podem ser utilizadas, dando assim um avanço significativo nesta área. Entre outros instrumentos nesta peleja temos: Ministério Público, Polícia Federal, Constituição Federal, Código Penal Brasileiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei da Ficha Limpa, Lei da Responsabilidade Fiscal e também a Lei

de Improbidade Administrativa, que vem combatendo atos de enriquecimento ilícitos, prejuízo ao erário e ações que ferem os princípios da administração pública.

Apresentamos também algumas soluções que podem ser eficazes no combate à corrupção como: algumas reformas tanto no poder judiciário dando-lhe mais independência, quanto no setor público reduzindo o número de cargos comissionados destinando essas vagas para concursados; mais transparência nas gestões públicas; criar um sistema de crime e castigo que amplie as possibilidades de detecção e promova um aumento das penalidades acabando assim com a impunidade que tem sido um estímulo à improbidade administrativa e à corrupção e por fim a mudança nas regras de financiamento político limitando gastos e doações.

A nossa luta contra a corrupção tem que ser contínua para que esse clima de impunidade instalado no país seja substituído por uma sensação de justiça e honestidade do tamanho da grandeza do Brasil e da força do seu povo.

ABSTRACT

This paper discusses concepts and history of corruption in Brazil, Administrative Misconduct, its concept, as and ways of combating it, treat Impunity as a stimulus to corruption. The study aims to identify and understand principles and theories of how occur improper conduct and how they can be punished. The methodology used for the preparation of the study consists of bibliographic research, qualitative, based on works, especially the analysis of national articles about administrative misconduct and their costs, consequences and ways of combating corruption. Finally, in the concluding remarks seeks to synthesize the settings worked in this study, adding some thoughts that add to the approach selected on the issue of Administrative Misconduct, since corruption is a problem of such proportions that, often, you end up believing that there is no solution to mitigate it. However, it was noted that important steps have been taken to condemn the corrupting practices.

Keywords: Corruption, Impunity, Administrative Misconduct.

4- REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva et al. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. Números revelam congestionamento de processos no STJ e STF. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/publicacoes/amb_info_ed95.pdf> Acesso em 11/01/2016.

BERNARDES, Vainer Marcelo. **Improbidade administrativa e o princípio da moralidade**. Dezembro de 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35631/improbidade-administrativa-e-o-principio-da-moralidade>. Acesso em: 09/03/2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale et al; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acessado em 02/12/2015.

CARVALHO, Guilherme Luiz Séver. **Os princípios administrativos e o ato de improbidade administrativa**. Agosto de 2013. Disponível em: <http://guisever.jusbrasil.com.br/artigos/138977853/os-principios-administrativos-e-o-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 09/03/2016.

Corrupção no Brasil. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/artigos/corruptaconobrasil.htm>>. Acesso em: 11/11/2015.

CRUZ, Levy. **Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Ideias para seu Estudo**. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=375&textCode=1227>> Acesso em: 09/01/2016.

FARIA, Tiago Miguel. **Artigo: A Corrupção e a Improbidade Administrativa**. Disponível em:

http://www.direitorp.usp.br/arquivos/noticias/sites_eventos/3_semana_juridica_2010/papers/Tiago%20Miguel%20Faria.pdf. Acesso em: 09/03/2016.

FIGUEIREDO, Patricia. **Panorama da Corrupção Mundial – 1**. Dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.dcomercio.com.br/muco/Materia.aspx?id=20515>. Acesso em 09/03/2016.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2ª ed., revista e aumentada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

GALVÃO, Demerval. **A corruptocracia. O Brasil merece isso?** Fonte: Eduardo de Freitas (Geógrafo); Marcos da Costa (Advogado/Presidente OAB/SP); Mauricio Alvarez da Silva (Contabilista); Dezembro de 2015. Disponível em: <http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/o-que-corrupcao.htm>. Acesso em: 09/03/2016.

GARCIA, Emerson/ ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**. – 4ª ed., revista e ampliada, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2008.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Enfoque sócio-histórico-jurídico-penal. Porto Alegre: Safe, 1994.

MOURA, Angela Giovanini. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção: oportunidade de resgate da cidadania**. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v.12, n. 23, jan./jun. 2011 – ISSN 1808-9429. Disponível em: <file:///D:/Downloads/2679-14611-1-PB.pdf>. Acesso em: 08/03/2016.

NETO, Antônio Garcia de Miranda. **Dicionário de Ciências Sociais**. Coord. Benedicto Silva. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora Forense. 1994.

Panorama da Corrupção Mundial. Disponível em: http://www.muco.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=474:panorama-da-corrupcao-mundial&catid=45:corrupcao-pelo-mundo. Acesso em 11/01/2016.

PESSOA, Eduardo. **Dicionário Jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora e Livraria Jurídica do Rio de Janeiro, 2006.

RANQUETAT, Petter Fischer. **Impunidade: um estímulo à corrupção**. Porto alegre, 2009. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37835/000823710.pdf> . Acesso em: 09/03/2016.

SALEM, Winston. **O que torna o Estado brasileiro vulnerável à corrupção?** (EUA) para a BBC Brasil, 19 março 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150319_brasil_corrupcao_vulneravel_ac. Acesso em: 17/01/2016.

Significado de corrupção. Disponível em: <http://www.significados.com.br/corrupcao/> Acesso em: 16/11/2015.

SILVA, Benedicto. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SILVA, Evandro Luiz Heinzen da. **A relevância da contabilidade como instrumento de combate à corrupção**. Disponível em: <http://eheinzen.vilabol.uol.com.br/monografia.PDF>> Acesso em: 20/12/2015.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. (2000), **Corrupção e desempenho econômico**, em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber Abramo e outros, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, nº 10, São Paulo.

TEIXEIRA, Amandio. **Antes Que Eles Acabem Com O Brasil**. Clube de Autores, 2015. Disponível em: https://www.clubedeautores.com.br/book/195192--Antes_que_eles_acabem_com_o_Brasil?topic=naoficcao#.Vt9ogH0rLIU. Acesso em: 08/03/2016.

VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf> Acesso em: 28/12/2015.