

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

WILLIAM MEDEIROS JUNIOR

**Improbidade Administrativa: o sujeito cidadão frente aos casos de
corrupção**

**ARACAJU
2018.1**

WILLIAM MEDEIROS JUNIOR

**Improbidade Administrativa: o sujeito cidadão frente aos casos de
corrupção**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito parcial de
aprovação na disciplina TCC II do Curso de
Bacharelado em Direito da Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe - FANESE.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Durão

Coorientadora: Prof.^a Msc. Patrícia Andréa Cáceres
da Silva

**ARACAJU
2018.1**

WILLIAM MEDEIROS JUNIOR

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: o sujeito cidadão frente aos casos de
corrupção**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado ao núcleo de graduação e
extensão – NPGE, da Faculdade de Administração de negócios de Sergipe –
FANESE, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.**

Aprovado (a) com média: _____

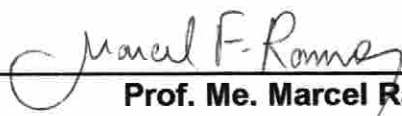
Aracaju (SE), 11 de junho de 2018



Prof. Dr. Pedro Durao



Prof. Me. Matheus Brito Meira



Prof. Me. Marcel Ramos

M488i MEDEIROS JUNIOR, William.

Improbidade Administrativa: o sujeito cidadão frente aos casos de corrupção / William Medeiros Junior, 2018. 36 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Durão

1. Improbidade Administrativa 3. Cidadania 4. Cidadão
5. Agente público I. TÍTULO.

CDU 347.717(813.7)

Elaborada pela Bibliotecária Lícia de Oliveira CRB-5/1255

Dedico a Deus, a meus pais, a minha
esposa e minha filha.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus sobre tudo, por me conceder a vida, saúde, oportunidade para realização deste objetivo, porque sem ele nada disto seria possível.

Aos meus pais William e Margarida, pelo amor, carinho e dedicação em todos os momentos da minha vida.

A minha esposa Paula Roberta e minha filha Gabriella Giovana pelo amor, força e incentivos dedicados, e estar comigo nos momentos difíceis e felizes das nossas vidas.

Aos meus avós paternos Genésio e Maria Angélica (*in memorian*) e maternos José Azevedo (*in memorian*) e Anete pelos ensinamentos e amor nas horas importantes da minha vida. Obrigado!

A minha irmã Isolda, meu sobrinho Bernardo, meu sogro Marco Aurélio, minha sogra Cleyde Jane, meu cunhado Paulo Rodrigo, minha concunhada Dayane, todos os meus familiares (tios, tias e primos)

Aos meus amigos, companheiros de todas as horas Sergio, Cleberton, Adolfo e Bruno.

Aos meus colegas, professores, coordenadores e colaboradores da FANESE, em especial ao professor doutor Pedro Durão, e ainda, por seus excelsos ensinamentos, incentivos e dedicação com que conduziam as aulas os professores Matheus Brito Meira, Fabio Brito Fraga, Clara Angélica Dias e Antonina Galotti.

A todos que de forma direta e indireta contribui na realização deste objetivo, desta imensa satisfação pessoal que é ser graduado em Direito.

“A força do direito deve superar o direito da força”.

Rui Barbosa

RESUMO

O presente trabalho trata-se de uma revisão da literatura acerca da Improbidade Administrativa, e mais especificamente como o exercício da cidadania pode contribuir com uma maior eficácia dos instrumentos legais desenvolvidos para o combate de tal prática. Nesse sentido, buscaram-se nos principais indexadores de trabalhos acadêmicos, estudo que tinham esse eixo temático, além disso, foi utilizado artigos publicados nas principais instituições de combate a corrupção no Brasil. Ademais, a pesquisa justifica-se por evidenciar como o papel do cidadão é fundamental para o melhor desenvolvimento das instituições públicas frente ao bem maior, onde em uma sociedade consciente de seus direitos e deveres também deve ser fiscalizador dos agentes públicos locais e nacionais. Desta feita, o estudo procura entender e analisar similitudes que atestem o entendimento supracitado, e que evidenciem possíveis soluções para melhor efetivação do instrumento legal objetivo de estudo. Por fim, o trabalho evidenciou que nos últimos anos houve um crescimento significativo na atuação de combate a corrupção cometidos por agentes públicos, seja de forma ativa ou passiva. E também, como as novas tecnologias da informação e da comunicação tem um papel fundamental nesse avançar.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Cidadania; Cidadão; Agente Públicos.

ABSTRACT

The present work deals with a review of the literature on Administrative Improbity, and more specifically how the exercise of citizenship can contribute to a greater effectiveness of the legal instruments developed to combat such practice. In this sense, we searched the main indexes of academic papers, a study that had this thematic axis, in addition, articles published in the main anti-corruption institutions in Brazil were used. In addition, research is justified by highlighting how the role of the citizen is fundamental for the better development of public institutions in the face of the greater good, where in a society aware of its rights and duties should also be fiscalizer of local and national public agents. Therefore, the study seeks to understand and analyze similarities that attest to the aforementioned understanding, and to show possible solutions for better implementation of the legal instrument of study. Finally, the work showed that in recent years there has been a significant increase in the fight against corruption committed by public agents, either actively or passively. And also, as the new information and communication technologies have a key role in this advance.

Keywords: Administrative dishonesty; Citizenship; Citizen; Public Agents.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Número de Servidores expulsos	21
Figura 02 - Números da Corrupção	23

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 DEMOCRACIA E CIDADANIA	8
2.1 Contribuição da democracia para o efetivo exercício da cidadania.....	8
2.2 Aspectos da democracia direta	10
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	12
3.1 Improbidade administrativa na contemporaneidade	12
3.2 O papel do sujeito cidadão frente a Improbidade Administrativa.....	15
3.3 Improbidade administrativa no contexto eleitoral	17
4 SERVIDORES FEDERAIS.....	20
4.1 Servidores Federais e Práticas Ilícitas	20
4.2 GCU e sua atuação no Brasil	24
5 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)	26
5. 1 Advocacia Geral da União (AGU) e sua atuação contra corrupção	26
5.2 AGU e sua atuação internacional.....	29
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS.....	33

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário público administrativo do país tem evidenciado uma realidade permeada por significativas problemáticas relativas à corrupção e outras condutas que evidenciam a incidência de nuances que prejudicam o bem-estar comum, haja vista tratar-se de ações cometidas pelos representantes públicos cujos malefícios vêm causando danos significativos a toda sociedade. Nesse sentido, condutas de corrupção que podem ser percebidas enquanto prática de vários atores da sociedade, assumem significativo agravante quando exercida por detentores de poder no âmbito da administração pública, uma vez que são estes os responsáveis pela condução de determinantes diretos do bem-estar da sociedade.

Diante da referida concepção social, Bucci (2013) salienta que as ações de corrupção, enquanto exemplo de improbidade administrativa, relaciona-se à promessa de uma recompensa ou benefício em troca de favores que interessem ao sujeito ativo da conduta, ou seja, o corruptor. Assim, trata-se de uma forma particular de se exercer influência, na qual “o comportamento corrupto acaba sendo moldado ao funcionamento de um sistema, interferindo no modo como se tomam as decisões” (COMPARATO, 1993, p. 150).

No contexto da improbidade administrativa, faz-se válido destacar que o primeiro fator a se considerar diz respeito ao âmbito de institucionalização de certas práticas; assim, quanto maior for a institucionalização, também maiores serão as possibilidades de corrupção. Bucci (2013) explica que por essa razão, quanto maior for a esfera de atuação do setor público em relação ao privado, melhores serão as chances de verificação do comportamento corrupto. Mas não é somente a amplitude do setor público que deve ser considerada; também há de ser tomada como base a postura social frente à administração pública e o exercício de seu papel cidadão mediante, por exemplo, o acompanhamento de ferramentas informativas.

Para Garcia (2003), a participação popular se faz necessária enquanto princípio constitucional, e também no âmbito do “direito à participação política de decidir de forma conjunta, de compartilhar a administração, de opinar sobre as prioridades e de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos” (GARCIA, 2003, p. 50). Com esta perspectiva, afirma-se que o exercício do poder esta

diretamente habilitada à sociedade e assim entrega-lhe a possibilidade de se tornar sujeito efetivo do controle social da administração pública.

Diante disso, cita-se a lei nº 8.439/1992, relativa à Improbidade Administrativa, objeto de estudo do presente trabalho, a qual se tornou importante instrumento para a busca da 'moralidade' na administração pública, à medida que traz em seu texto legal pressupostos para disciplinar e responsabilizar agentes públicos e terceiros beneficiários que assumam condutas que resultem em ações fraudulentas, a citar o enriquecimento ilícito, e que como consequência causem prejuízos ao patrimônio público e à sociedade em diversos segmentos.

No entanto, evidencia-se que mesmo com a criação e uso dessa concepção jurídica pelo poder judiciário, o papel da sociedade no pleno exercício cidadão se configura como prática fundamental para a sua eficácia, haja vista que toda a sociedade deve ter ciência dos seus direitos e deveres no âmbito constitucional, e nessa condição enquadra-se atuar de forma ativa no acompanhamento e controle dos gestores públicos, a fim de minimizar danos ao bem comum (MINTZBERG, 1998). Logo, o exercício da cidadania é um dos procedimentos para otimizar os mecanismos legais.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho é identificar na literatura pertinente de que forma o exercício da cidadania contribui para a efetivação da lei da improbabilidade administrativa. Mais especificamente, verificar aspectos gerais da lei nº 8.429/1992; em seu contexto da cidadania no Brasil; e ainda, identificar como o exercício da cidadania pode contribuir com a lei nº 8.429/1992 demonstrando as principais ações das entidades representativas frente aos casos de corrupção por agentes públicos.

Por conseguinte, a realização de um estudo deve estar pautada em parâmetros que justifiquem a razão da pertinência de sua temática tanto no contexto acadêmico quanto no social. Assim, mediante o contemporâneo panorama no qual a sociedade brasileira e os agentes públicos estão imersos, concebe-se como relevante tencionar compreender os aspectos gerais da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, referente à Improbidade Administrativa, bem como de que forma tem se dado sua aplicabilidade dentro do contexto atual.

Contexto que se correlaciona com o momento histórico que o Brasil vem enfrentando, em que a corrupção praticada por agentes públicos se tornou

mais evidente e em proporções significativas. Cabe salientar que de acordo com Durão (2014), no âmbito da própria história da humanidade, a corrupção corresponde a um elemento altamente destruidor (tradução livre). Desta forma, essas ações têm consequências não apenas em regiões delimitadas, mas atingindo toda a população, principalmente, a de menor poder aquisitivo. Logo, faz-se de suma relevância pontuar inicialmente um breve entendimento sobre como o cidadão pode contribuir diariamente com a mudança dessa realidade.

2 DEMOCRACIA E CIDADANIA

2.1 Contribuição da democracia para o efetivo exercício da cidadania

A priori, far-se-á de fundamental importância, para a melhor compreensão acerca de temática abordada, entender, etimologicamente, a palavra democracia, pois tal vocábulo ao qual se atribui expressiva contribuição para a configuração das sociedades hodiernas, é originário do grego *demokratía*, palavras composta por *demos* (povo) e *kratos* (poder), ou seja, assevera-se que em um sistema político cujo regimento legal segue esse princípio, o poder é praticado pelo povo. Nesse sentido, Becker (2011, p.05) afirma que “o poder surge do povo, está a ser exercido pelo povo e no seu próprio interesse”.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Desta feita, entende-se a democracia como um querer do povo, sendo entendida sua relevância e validação enquanto direito universal e crucial. (BENAVIDES, 2002). Notadamente, essa é uma definição muito ampla, dessa forma, é válido citar Silva (2011) que coloca que na contemporaneidade, a palavra democracia tem um lugar de grande destaque no campo político e teórico, afirmação de suma eminência, haja vista o fato de que não podemos visualizar um debate amplo de múltiplas opiniões, sem a recorrência da citação de tal terminologia. Corroborando Ribeiro (2009, p. 3):

A concepção moderna, por outro lado, vem recuperar a noção de que os cidadãos devem participar na formação do Estado, mas numa perspectiva diversa. Agora o cidadão intercederá de forma indireta nas decisões políticas, delegando, como se disse, essa função aos representantes.

Dentro deste pensar, Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) evidenciam que em um contexto mais atual, tentar conceituar a palavra democracia é uma tarefa cada vez mais complexa e árdua, à medida que a realidade é similar ao mundo das concepções. Bastos (1992) cita que a conceituação de democracia não é algo fácil e imutável, elencando afirmativas acerca do seu dinamismo em ininterrupta busca por melhoramento.

Canhotinho (2002, p. 290) evidencia que “o princípio democrático não elimina a existência das estruturas de domínio, mas implica uma forma de organização desse domínio. Daí caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder”. Por conseguinte, parte-se para um entendimento de como a democracia foi desenvolvida no Brasil. É válido salientar que a mesma teve oscilações de um estado adequado para o seu não cumprimento, chegando à Constituição de 1988, na qual se substancializa o poder da democracia como princípio constitucional (PAIVA; SOUZA; LOPES, 2004). Com isso, Spitzcovsky (2007, p.11) pontua:

Passado o tempo nebuloso que já teve guarida em nosso país, o atual regime constitucional não somente prevê a vontade popular como elemento justificante do poder estatal, como também estimula a realização do jus civitatis, conferindo o direito do cidadão de participar, diretamente e por intermédio de representantes, da tomada de decisão política.

Corroborando, Gussi (2009) entende que desempenhar o papel democrático é um ato aquém do mero poder da escolha de um representante, eleito anteriormente por parte de grupamentos políticos para o exercício de cargos governança por um determinado período de tempo, onde esse escolhido tem funções e responsabilidades para com seus eleitores, visando colaborar para o estabelecimento da social.

Mediante a análise compreensiva da temática aqui proposta, e dentro de uma linha de tempo mais complexa, verifica-se que o bom funcionamento da democracia é *sine qua non* à essência que legitima a realização das eleições. Essa função desempenhada pela sociedade na escolha de seus representantes é entendida como primordial para o fortalecimento dos ideais democráticos (GUSSI, 2009).

A representatividade política é âmbito essencial para a compreensão da referência epistemológica relativa à conexão entre a sociedade política e o poder, porém, tal representatividade é muitas vezes divergente, haja vista apresentarem variadas características de um mesmo sentido, como Gussi (2009, p. 6) enumera: “a representação da comunidade política pelo poder que lhe confere unidade existencial, a representação da pluralidade da comunidade junto ao poder e, por fim, a representação da maioria da sociedade no poder”.

Ainda no que se refere à multiplicidade de implicações empíricas e epistemológicas relativas à democracia e à condição cidadã do sujeito, Lenza (2011) inúmera três divisões do regime democrático: Direta: é o processo onde o povo exerce o poder, sem o auxílio de representantes; Democracia Representativa: onde a sociedade soberana vai decidir seus representantes, onde esses podem em nome desse representados tomar decisões que as favoreça; e por fim, a Democracia Semidireta ou participativa, onde há uma representatividade por parte dos escolhidos, porém tem também características direta.

2.2 Aspectos da democracia direta

Os princípios da democracia direta, conforme o sistema de governo aplicado nas cidades-estados gregos da antiguidade, segundo o qual, teoricamente não havia distinção entre governantes e governados, em uma forma de governança em que as decisões das cidades eram tomadas pelos representantes juntamente com o povo, deixaram de ser vislumbrado como o modelo mais eficaz à medida que se tornava inviável ‘dar voz’ e ‘poder de decisão’ a cada um dos membros das cidades, cujos territórios e número de habitantes cresciam de forma vertiginosa.

Nesse sentido, Ferreira Filho (1994) atribui primeiramente às dimensões territoriais dos Estados, à posteriori da experiência grega, principal empecilho para o exercício efetivo de uma democracia direta, visto que seria dispendioso reunir todos os cidadãos em um mesmo lugar para a uma tomada de decisão importante. Acrescido a isso, o autor também coloca como entrave a este modelo, a elevada quantidade de habitantes que formavam as cidades, pois, a

multiplicidade de opiniões tenderia a representar uma situação onde as variáveis se tornariam inviáveis.

Corroborando com o citado autor, Young (2000) cita que muitas decisões relativas a uma mesma cidade são tomadas em diferentes locais, tornando o processo democrático algo complexo e com elevada demanda logística, para que toda a sociedade participe efetivamente do mesmo. Entende-se ainda que em um Estado moderno, onde as atribuições de governança são diversas, é necessário delegar tais responsabilidades, a fim de prosperar a pretendida região.

Nesse ínterim, Manin (1998) afirma que a efetivação do pensar democrático conforme as diretrizes vivenciadas na atualidade tiveram início após a transformação das grandes revoluções burguesas, principalmente a dos séculos XVII e XVIII, no continente Europeu e Americano. Ainda dentro desse entendimento, Dias (2004) e Ramos (2012) destacam que na trajetória do período democrático entre o princípio grego até os dias atuais, é possível verificar uma imutável composição do esqueleto social. Assim, verifica-se que a hodierna e mais complexa forma democrática torna inexecutável a adoção de um modelo mais clássico de democracia.

A contextualização histórica das mais diversas sociedades compele que a democracia é sem dúvida uma termológica de impacto significativo perante os discursos dos regimes políticos, assim como do paradigma contemporâneo da equipolência social. Em um aspecto mais geral, o poder do povo pode ser o poder autorizado pelo povo, ou seja, na atualidade, a democracia é uma representatividade política, autorizada e legitimada pelos diversos âmbitos da sociedade (SILVA, 2011; RYDEN, 1996; GARRORENA, 1991).

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Improbidade administrativa na contemporaneidade

É fato que os últimos acontecimentos no âmbito do cenário político brasileiro levaram a sociedade como um todo a inúmeros questionamentos, principalmente no que se refere aos mecanismos legais que atuam para combater a corrupção praticada pelos agentes públicos e políticos.

Neste sentido, evidencia-se que os males, sejam eles de pequena ou maior amplitude, causados à administração pública refletem direta e/ou indiretamente no cotidiano da população (MESQUITA, 1998). Perspectiva na qual Durão (2014) pontua que:

Entre las formas más utilizadas están, indubablemente, la malversación y la dilapidación del patrimonio público y, además, la participación en las ganancias de las licitaciones” (p.149), acrescentando ainda que “La gravedad de la corrupción se pone en evidencia cuando se analizan sus causas y efectos en el Estado Democrático de Derecho. Sin embargo, no es un mal sin cura para o solución (DURÃO, 2014, p. 151).

Desta feita, ações afirmativas que visem atuar frente ao desenvolvimento de ferramentas que tencionem minimizar e punir esses atores públicos são consideradas fundamentais para o pleno desenvolvimento de uma nação que prime por efetivar um modelo de gestão pública ética e cumpridora de suas funções. Isto colocado, é válido salientar a existência da Lei de Improbidade Administrativa que, ao longo dos anos, tornou-se uma primordial ferramenta de combate a realidades impregnadas por ações nas quais a sociedade é lesada.

Criada em 2 de junho de 1992, a Lei de Improbabilidade Administrativa (nº 8.429) é um valioso aspecto legal criado para contribuir com a luta em defesa ao patrimônio público. De acordo com Pazzaglini Filho (2002) sua criação se deu em meio às necessidades da sociedade para o combate à corrupção e também de punição àqueles que atuem em prol dos interesses pessoais e em detrimento das necessidades de âmbito público. Assim, delegou-se a citada lei a capacidade de anular as ações daqueles que causem comprovados prejuízos ao erário.

Para tanto, em seus 5 (cinco) capítulos, a Lei nº 8.429 descrimina as principais nuances materiais e processuais necessárias à apuração dos atos de improbidade administrativa, além das implicações relativas à punição para os responsáveis, como: definição dos sujeitos ativos e passivo; as espécies dos atos de improbidade; as penas aplicáveis; o procedimento administrativo; o processo judicial; e os prazos prescricionais (SMANIO, 2009).

Conforme Oliveira (2006), é válido ressaltar que o texto da Constituição Federal Brasileira já evidenciava diversos dispositivos acerca de abordagens referentes a improbidade, como no artigo 14, § 9º, que trata da improbidade administrativa dentro do contexto eleitoral; o artigo 15, V, que veda a cassação de direitos políticos, permitindo apenas a suspensão em caso de improbidade; o artigo 85, V, que tipifica a improbidade do Presidente da República como crime de responsabilidade; e o artigo 37, § 4º, que dispõe sobre algumas medidas aplicadas em caso de improbidade como um todo.

Apesar de já trazer a temática, a supracitada lei não evidencia um conceito mais específico para a improbidade administrativa enquanto ato errôneo, passivo de investigação e condenação, limitando-se a distinguir as espécies de atos de improbidade em três diferentes categorias, a depender dos resultados que as ações provoquem na efetiva Administração, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Diante da ausência de um conceito legal para definir e tipificar a improbidade administrativa, Lopes (2006) destaca que alguns doutrinadores procuraram formatar um conceito que melhor reflita o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais. Nesta perspectiva, segue o Capítulo I das Disposições Gerais:

Art. 1º 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.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal

ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Diante deste texto legal, é válido pontuar o pensamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves que ressaltam a importância da identificação do sujeito passivo enquanto primeiro movimento a ser tomado no âmbito desta temática, conforme previsto no *caput* e parágrafo único, e, por outro lado, também se faz importante a celeridade na identificação dos sujeitos ativos nos atos de improbidade, ou seja, os responsáveis pelas condutas lesivas à Administração Pública, que são os agentes públicos ou terceiros.

É notório pontuar que a improbidade administrativa não é propriamente um crime, pois, para que um ato ilícito seja tipificado como crime, é preciso existir uma lei que descreva sua natureza penal (LOPES, 2006). Por esta razão, não é vista no campo de estudo desse trabalho a criminalização da improbidade administrativa, mesmo sendo ela considerada ato ilícito, é classificada como uma conduta de natureza civil. Logo, Pazzaglini Filho (2002) destaca que, conforme os parâmetros legais, não se pode afirmar que o autor da ação cometeu um crime.

Diante da pontuação referida, faz oportuno elencar os principais crimes previstos no Código Penal brasileiro no âmbito da Administração Pública: abuso de poder, falsificação de papéis públicos, má-gestão praticada por administradores públicos, lavagem ou ocultação de bens oriundos de corrupção, emprego irregular de verbas públicas, corrupção ativa, entre outros. (PAZZAGLINI FILHO, 2002).

Neste contexto de diferenciação, os servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais são regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico de tais trabalhadores. A presente lei vem, em seu capítulo IV, salientando sobre as responsabilidades civil, penal e administrativa do servidor. Condição esta na qual se enquadram também aqueles cujos cargos estão diretamente relacionados com condições de poder decisório.

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Dessa forma, cabe à sociedade ter ciência da condição jurídica relativa àqueles considerados empregados da nação, uma vez que informações relevantes sobre a administração pública são disponibilizadas em *sites* de acesso fácil e gratuito em portais de transparência que, se acompanhados de forma consciente e cidadã podem contribuir com ações efetivas da sociedade no controle e combate da Improbidade Administrativa em diferentes instâncias da gestão pública (PINTO, 2008).

3.2 O papel do sujeito cidadão frente a Improbidade Administrativa

Para a contextualização deste estudo cabe em um primeiro momento situar historicamente a origem jurídica da palavra cidadania no Brasil, pois, verifica-se que na Constituição Imperial de 1824 e na primeira Constituição Republicana de 1981 já se validava a palavra cidadania. Todavia, foi a partir de 1930 que houve uma separação mais efetiva das termologias cidadania e nacionalidade, antes entendidas como sinônimos.

Por conseguinte, ainda dentro desse entendimento, Smanio (2009) pontua que em uma análise do contexto histórico brasileiro, é possível verificar vários pontos nos quais a sociedade teve sua cidadania interrompida, configurando-se como realidade extremamente negativa para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e evoluída. Pois, desde então o papel cidadão era compreendido como fundamental para o progresso de qualquer nação (MINTZBERG, 1998).

Desta feita, em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, os direitos fundamentais, políticos e sociais foram realmente elencados de forma clara e objetiva, dando lugar à configuração de um Estado Democrático de Direito como conhecemos. Contudo, a formação histórica não pautada na

disseminação e até na anulação de direitos, influenciou em dificuldades para o exercício mais efetivo da cidadania no país (COMPARATO, 1993).

No que se refere aos direitos fundamentais do cidadão, Lopes (2006) coloca que os doutrinadores classificam tais direitos em primeira, segunda e terceira geração. Contudo, a pensadora coloca que a maneira mais eficiente de classificação deveria contextualizar a realidade normativa constitucional na qual estamos imersos, ou seja: individual, onde os direitos têm como destinatários as pessoas física ou jurídica; e coletiva, que faz referência a uma sociedade composta por unidades mediadas por uma relação jurídica.

Logo, apesar de uma divergência conceitual entre alguns aspectos relacionados ao ser cidadão, o pensamento comum respalda a importância da consciência dos direitos pela sociedade. De acordo com Lopes (2006, p. 33), somente a partir “do momento em que se conceba a cidadania como um direito constante para a ampla participação política, poder-se-á afirmar que o caminho para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária foi traçado”.

Desta feita, o sujeito cidadão deve ser alguém consciente das suas responsabilidades enquanto parte integrante de um enorme e complexo organismo que é a coletividade, a nação, o Estado, cujo bom funcionamento está diretamente relacionado ao fato de que todos têm de dar sua parcela de contribuição para uma melhor sociedade (BUCCI, 2013).

Dessa maneira respalda-se a importância do papel cidadão dos sujeitos frente ao controle das condutas de Improbabilidade Administrativa, uma vez que a sociedade, em específico a brasileira, precisa atuar como agente fiscalizador da administração pública, pois o exercício da cidadania perante esses servidores e agentes públicos é fundamental para minimizar os danos ao erário. Para tanto, ressalta-se a existência de ferramentas disponibilizadas na rede mundial de computadores que tornam acessíveis dados e informações relativas à movimentação dos recursos públicos (GARCIA, 2003).

Toda via, é válido ressaltar que o comprimento da cidadania não se pode ser restrito ao período eleitoral mediante a escolha de seus representantes. Tal função social do ‘sujeito cidadão’, deve ser compreendida e validade como algo mais valioso e significativo para o bem-estar comum. Acerca desta perspectiva, assevera-se que a percepção de que o ímpeto da cidadania dar-se-á quando todos os integrantes da sociedade participam, de

forma mais eficaz, das decisões relativas à administração pública. (RAMOS, 2012; GENNARINI, 2008; BEZERRA, 2005; PAIVA, SOUZA; LOPES, 2004).

A pensadora Chauí (1984, p. 120) coloca que quando se trata da efetivação dos preceitos da democracia, os cidadãos não devem estar apenas envolvidos enquanto possuidores de direitos previamente acertados, “e daí distingue a cidadania passiva – aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral da tutela e do favor - da cidadania ativa, aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente participante da esfera pública e criador de novos direitos”.

O exercício constante da cidadania é crucial para o cumprimento da democracia, assim, uma sociedade educada democraticamente, entende que não é dotada apenas de direitos, mas também de deveres, e que estes devem ser exercidos de forma constante. Contudo, sabe-se que tal efetivação é muitas vezes maçante e até desestimulante, diante as adversidades impostas pelos detentores dos poderes políticos e econômicos, porém, suas consequências benéficas são incalculáveis (GENNARINI, 2008; BAQUERO, 1998; SILVA, 2011).

É efetivo apontar que em algumas democracias a cidadania tende a ser exercida de forma mais eficiente, seja mediante a participação dos sujeitos como membros de um júri, ou através do cumprimento de serviços militares ou civis durante determinado período de tempo, assim como acontece na nação brasileira, por exemplo, mas, para além dos supracitados deveres cidadãos, é fato que também o cidadão é um sujeito incumbido de respeitar as escolha de um corpo maior, mesmo discordando de essências que vão de encontro com a suas, mormente no que se refere ao processo de escolha representado pelo ato da eleição (MIGUEL, 2003; SALGADO, 2007; RYDEN, 1996).

3.3 Improbidade administrativa no contexto eleitoral

Uma sociedade comprometida com seu papel cidadão compreende a existência de ganhos quando se busca a proteção de seus direitos frente a essa ação. Nesse sentido, Ramos (2012) colocam que para a efetivação do sucesso democrático, é de extrema importância a prevalência de cidadãos

ativos e comprometidos com o todo, buscando avaliar de forma efetiva suas escolhas, no que tange à representatividade política.

Quando se cita o processo eleitoral, é providencial salientar que o mesmo se torna, efetivamente democrático, quando é posto em igualdade para todos os membros da sociedade. É mediante a essa equidade social que se valida o pluralismo político e, é nesse sentido, que se efetiva a essência jurídica da liberdade e da igualdade de oportunidades, inclusive quando se trata da disputa por cargos eletivos (LUCHAMNN, 2010; MENDES, 2010).

A democracia é uma essência motriz imprescindível que o Estado tem que ter como premissa mais valiosa, pois, em sociedades onde esse fundamento é culturalmente dissipado, é notória a construção mais efetiva de melhorias cujo alcance se dá em um âmbito maior. Ou seja, através da busca pela efetivação dos ideais democráticos, mais amplo, livres e de igual participação para a pluralidade das vocações políticas, possibilita-se a efetiva notoriedade da coletividade (GENNARINI, 2008; SILVA, 2011).

Assim como a democracia no contexto histórico-social, outro sistema que tem vivenciado expressivas mudanças com passar do tempo é o eleitoral. Assim como diagnosticado na democracia, salvaguardadas as especificidades de cada um, o processo eleitoral é característico da comunidade no qual está inserido, sendo efetivo diante da assertiva segundo a qual o valioso nesse patamar é sempre a preservação dos direitos à participação eleitoral e o pluralismo dos cidadãos (OLIVEIRA, 1999).

O entendimento da representação política torna-se cada vez mais complexo, pois, à medida que a realidade não se iguala com a prática, tornando muitas situações, nos âmbitos empírico e epistemológico, divergentes das principais correntes de pensamento, contribuem para a propagação de muitas interpretações errôneas acerca da própria expressão, cuja distorção dar-se, entre outros, pelo fato da palavra representação ser contextualizada em diversas outras áreas de estudo (SILVA, 2011; GUSSI, 2009).

No que tange ao sistema eleitoral do Brasil, a representatividade do cidadão, enquanto sujeito que compõe o corpo eleitoral, tem como objetivo supremo proporcionar a governabilidade. No entanto, cabe ressaltar que umas das grandes problemáticas ainda verificadas em tal processo diz respeito à representação política da sociedade. Nesse sentido, destaca-se o exercício da

cidadania frente à efetivação desse processo democrático, a fim de proporcionar o equilíbrio e a equiparidade entre os sujeitos, assim como fomentar o ímpeto pela consolidação das melhorias que a sociedade necessita. (HIRSCHAMAN, 1994; GARRORENA, 1991; LEIBHOLZ, 1989).

4 SERVIDORES FEDERAIS

4.1 Servidores Federais e Práticas Ilícitas

É notório o ímpeto de destaque que as práticas ilícitas promovidas pelos agentes públicos tiveram nos últimos anos em todo país. Foram inúmeras as ações promovidas por instituições competentes e que acabaram ocupando as principais manchetes dos jornais não somente em circulação no país, mas também em outras nações. Tal realidade, de forma até mesmo contraditória, tornou-se um marco positivo perante a sociedade, evidenciando um grave problema no qual estamos todos nós, cidadãos, inseridos, visto que o bem público muitas vezes tem sido deixado de lado em predomínio dos interesses privados.

A esse respeito, destacam-se as ações do Ministério da Transparência, bem como da Fiscalização e da Controladoria-Geral da União (CGU), que, no ano de 2016, obtiveram como resultante de suas ações, a aplicação de punições expulsivas a 550 agentes públicos por comprovado envolvimento em atividades contrárias à Lei nº 8.112/1990, principal texto legal referentes ao regimento dos servidores público federais.

Ainda sobre a supracitada Lei Federal, tonar-se substancial elencar os casos previstos nela para que seja efetivada a demissão de um servidor público dessa instância:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo;
- III - inassiduidade habitual;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI - insubordinação grave em serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Evidencia-se diante das especificações da lei e do dado acima explicitado a ocorrência de um quantitativo recorde referente a esta temática, se comparado aos números relativos aos últimos 14 anos. Desde o início da série histórica de atuação destes órgãos, de 2003 a 2016, o Governo Federal já expulsou 6.209 servidores. Fato explicitado em campanhas informativas da CGU, como exemplificado na Figura 01, abaixo ilustrada.

Figura 01 - Número de Servidores expulsos



Fonte: CGU (2016).

Ainda dentro dessa esfera, o GCU informa que do total de expulsões efetivadas no ano de 2016, foram registradas 445 demissões de servidores com cargos efetivos; 65 cassações de aposentadorias, ressaltando que esse quesito está entre os que mais cresceram em comparação com os anos anteriores, e 40 destituições de ocupantes de cargos em comissão.

Números esses significativos, mas ainda pequenos quando relacionados ao total de servidores federais em todo país. De acordo com o Ministério do Planejamento, no mês de julho de 2017 o Brasil registrou um quantitativo de 2.039.499 (dois milhões, trinta e nove mil, quatrocentos e noventa e nove) servidores somente da esfera federal.

Ademais, além da expressividade dos números de 'demissões', chama atenção o fato de o principal motivo das expulsões ter sido a prática de atos

relacionados à corrupção, com 343 penalidades aplicadas, ou 65,3% do total. Percentual que apresentou aumento em relação ao ano de 2015, quando atingiu 61,4%, marca que já havia ganhado notoriedade internacional em função de sua expressividade.

Diante desses dados, sobressai a valiosa importância que a sociedade teve para com essa realidade, pois, após o incremento de diversas ações populares que aconteceram de forma mais contundentes em todos os estados brasileiros, foi possível verificar a relação eficaz entre esses movimentos sociais/populares e sua influência em ações mais afirmativas por parte das autoridades públicas de combate corrupção. Corroborando com o pensar, Durão (2012, p. 4), pontua:

Impõe-se considerar a importância do combate à corrupção e os novos paradigmas do Controle. Por iguais razões, vimos a necessidade de apoiarmos o estudo sobre convênio de cooperação e a imposição de Chamamento Público para convocação de proponentes nas transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e ainda, as peculiaridades, as formas e o surgimento da cooperação no conflito, como meio de alcançarmos os atuais modelos de cooperação administrativa.

Desta feita, segundo o Ministério da Transparência, com base nos dados preliminares, é mensalmente emitido um relatório de punições expulsivas por parte da entidade, conhecido como Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), o qual, de acordo com o próprio órgão, tem a função de prestar contas à sociedade sobre suas ações em defesa do bem público. Logo, torna-se essencial também a ampliação da participação da sociedade frente ao cargo ocupado por esses trabalhadores, pois o exercício da cidadania é ponto fundamental na efetivação desse processo.

O que tem sido confirmado nos últimos anos é que a maior publicização dos casos em que há indícios de atos ilícitos e de improbidade administrativa por parte de servidores públicos, tem, proporcionalmente, motivado maior cobrança social para com os órgãos reguladores e, em consequência, efetiva punição para os casos onde é possível a comprovação da ocorrência de tais atos. Abaixo a Figura 2 ilustra alguns números oficiais referentes aos casos de corrupção no Brasil.

Figura 02 - Números da Corrupção



Fonte: Editora Arte (2016).

Para além dos casos de pura corrupção, notadamente os de maior repercussão social, quando analisamos outros pontos referentes aos números da expulsão de servidores públicos, o abandono de cargo, a inassiduidade e a acumulação ilícita de cargos são fundamentos que aparecem nas colocações

seguintes, com 158 dos casos (24,4%). Dessa forma, também estão entre as razões que mais afastaram servidores nos últimos anos: proceder de forma desidiosa (com indolência e/ou preguiça perante o desempenho de sua função) e a participação em gerência ou administração de sociedade privada de forma simultânea, ou seja, possuir empresa em seu nome, infringindo determinações legal específica.

4.2 GCU e sua atuação no Brasil

De acordo com a GCU (2017), nos últimos 14 anos as unidades da federação com quantitativo mais elevado de punições foram Rio de Janeiro (1.096), Distrito Federal (763) e São Paulo (667). As pastas com um maior número de estatutários expulsos foram o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (1.558), Ministério da Educação (1.031) e Ministério da Justiça e Cidadania (981). Ainda analisando os números referentes a estas informações, observa-se que, proporcionalmente, o estado do Amazonas lidera com a maior média de servidores federais com algum tipo de punição, sendo um total de 11,6 expulsões por cada mil servidores federais.

Nessa perspectiva também se destaca os estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, e Maranhão, respectivamente quanto ao aspecto da proporcionalidade. Diante da mesma relação, o Ministério das Cidades obteve o número mais elevado de punições, com cerca de 22,3 expulsões por cada mil servidores apenas nos últimos seis anos. Todavia, é valido salientar que tais dados não podem ser analisados mediante uma única conjuntura. Dessemelhante a isto, é salutar analisar a existência de outros indicadores para então elencar quais os estados com maior e menor efetivação quanto ao combate à corrupção. No mesmo sentido, ainda, outros julgados, *verbis*:

“A corrupção passiva exige para a sua configuração a prática de atos de ofício, dando ensejo ao recebimento de vantagem indevida. E por ato de ofício, consoante uniforme jurisprudência, se entende somente aquele pertinente à função específica do funcionário.” (TJSP, Ap. Crim. - Rel. Des. *Cantidiano de Almeida*, in RT 390/100).

“Se o funcionário público executa outros atos, não inerentes à sua função ou ao próprio ofício, mesmo quando a sua

qualidade facilite tal cumprimento ou execução, falha definitivamente um dos extremos legais constitutivos do crime de corrupção passiva.” (TJSP, Ap. Crim. - Rel. Des. *Gonçalves Santana*, in RT 381/52).

“Para a configuração do delito do art. 317 do Código Penal, é pressuposto indispensável que o ato praticado seja legal e atinente ao ofício do funcionário.” (TJSP - Rev. Crim. - Rel. Des. *Arruda Sampaio*, in RT 374/164)

A doutrina antes transcrita restou consagrada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal em memorável julgado, publicado na RTJ 162/3, quando do julgamento da Ação Penal nº 307-DF, *verbis*:

Ação criminal. Código Penal. Corrupção passiva (art. 317, caput), corrupção ativa de testemunha (art. 343), coação no curso do processo (art. 344), supressão de documento (art. 305) e falsidade ideológica (art. 299). Preliminares: inadmissibilidade de provas consideradas obtidas por meio ilícito e incompetência do Supremo Tribunal Federal para os crimes do art. 299, à ausência de conexão com o de corrupção passiva, que determinou a instauração do processo perante essa Corte, posto que atribuído, entre outros, a presidente da república.

5 ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU)

5. 1 Advocacia Geral da União (AGU) e sua atuação contra corrupção

Dentro da conjuntura acerca das entidades que atuam de forma mais efetiva no combate dos casos de corrupção identificados no Brasil, destaca-se o trabalho desenvolvido pela Advocacia Geral da União (AGU), entidade que nos últimos anos se destacou em função do efetivo desempenho realizado, e cuja atuação está prevista na Constituição Federal do Brasil, como pode ser melhor compreendido através do art. 131, onde:

A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Por conseguinte, de acordo com a AGU (2016), dentre os marcos nas ações da entidade no que tange aos casos de improbidade administrativa e corrupção no país, nota-se que as ações civis públicas ajuizadas contra os envolvidos nos esquemas de fraudes explicitados e amplamente divulgados pela mídia, a citar de forma específica os contratos da Petrobras investigados pela Operação Lava Jato, existe cinco pedidos a devolução de um montante superior a R\$ 23 bilhões que devem voltar aos cofres públicos. Valor este que diz respeito a multas e verbas desviadas e que deverão ser ressarcidas.

Salientando a pertinência deste tipo de atuação, que traz em seu bojo a defesa do interesse social frente às ingerências praticadas por membros dos poderes executivo, legislativo e judiciário, cita-se a fala da Ministra Grace Mendonça:

Trata-se de uma das atuações importantes da Advocacia-Geral da União na defesa do Estado democrático de direito, que vem sendo desempenhada de forma institucional há alguns anos e rendendo cada vez mais frutos na recomposição do erário e do patrimônio público, a partir da seriedade, dedicação e responsabilidade dos advogados públicos federais (MINISTRA GRACE MENDONÇA, 2017).

Assim, têm-se reforçada a relevância da atuação da AGU, como no exemplo das ações empreendidas contra as suspeitas de corrupção relacionadas à Petrobrás. Neste, em específico, um dos pedidos de bloqueio de bens, formulado pela Advocacia-Geral nas ações, no valor de R\$ 2,1 bilhões, foi acolhido pela Justiça tendo sido determinante para que as construtoras OAS e Odebrecht depositassem em uma conta judicial quantia correspondente a 3% de seus respectivos faturamentos mensais.

Para além deste caso, cuja notoriamente extrapolou as barreiras nacionais, a AGU também ajuizou nos últimos dois anos cerca de 200 ações de improbidade administrativa contra pessoas e empresas envolvidas em irregularidades no setor público. Somente no âmbito da Procuradoria-Geral Federal (PGF) – órgão da Advocacia-Geral da União responsável pela defesa judicial e assessoramento jurídico das autarquias e fundações federais – no ano de 2016 foram registradas 305% a mais de ações de combate à corrupção em comparado ao ano anterior.

De acordo com a entidade, o crescimento no percentual de ações empreendidas quanto aos casos de improbidade administrativa é resultado da criação da Equipe de Trabalho Remoto/Probidade (ETR/Probidade), que se constitui em uma força-tarefa especializada neste tipo de processo, e que começou a atuar de forma efetiva em maio de 2016.

Foram 77 ações propostas pelo grupo (contra 19 ajuizadas em 2015), sendo 59 de improbidade administrativa e outros 18 pedidos de bloqueio de bens baseados em investigações do Tribunal de Contas da União (TCU). A expectativa é de que até R\$ 192,5 milhões possam ser recuperados para os cofres públicos com os processos.

Criado por intermédio da Portaria PGU nº 15/2008, o Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa da AGU surgiu com o objetivo de dar concreção à função institucional da Advocacia-Geral da União, e da Advocacia Pública como um todo, atuando no polo ativo das ações judiciais, notadamente naquelas que envolvam atos ímprobos e corruptos, objetivando sempre a recuperação de valores desviados do erário.

Ainda sobre a relevância da atuação deste setor que em tão pouco tempo de existência já contribuiu de forma efetiva quanto aos casos de

improbidade administrativa e corrupção. Conforme explicitado pela instituição fundante, em recente atuação do Grupo Permanente de Atuação Pró-Ativa, a AGU conseguiu a maior reversão já registrada de valores para os cofres da União em tema de corrupção.

O caso supracitado diz respeito ao desvio de verbas públicas da construção do Tribunal Regional do Trabalho no Estado de São Paulo, no qual a Justiça Federal do Distrito Federal, acatando pedido da Advocacia-Geral da União, determinou a transferência de mais de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) para o Tesouro Nacional, após a confirmação dos atos ilícitos por parte de agentes públicos.

De acordo com informação disponibilizada na página oficial da AGU, quando o legislador legitimou a União para ingressar com ações civis públicas, assim como ações de improbidade administrativa, tencionou atribuir a entidade, enquanto importante órgão de representação, a missão de proteção e recuperação do patrimônio público, ou seja, aquele pertencente a todos da sociedade. Por essa razão, diversos são os diplomas que autorizam (e mais, determinam) o desenvolvimento dessa atuação pró ativa da Advocacia Pública, como, por exemplo:

Lei 7.347/1985

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

Lei 8.429/1992

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Lei 9.790/99

Art. 13. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente

público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

Lei 4.717/65

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

[...]

§ 3º As pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

Nessa ordem de fatores, a AGU demonstrou importância ímpar, de verdadeira protagonista, como sugere o título do presente estudo. Em que pese termos outros órgãos de controle e repressão (Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União etc.), é certo que, em matéria de atuação judicial, de busca concreta dos valores desviados dos cofres públicos, mas indubitavelmente sem prejuízo do auxílio imprescindível de todas essas instituições, os resultados apresentados para toda a sociedade elevam a AGU à condição de órgão que capitaneou algumas das maiores atuações em temas de recomposição do erário.

5.2 AGU e sua atuação internacional

Ainda no âmbito das atuações de maior notoriedade em função dos sujeitos e dos valores envolvidos, recentemente a ação da AGU conseguiu que a Corte de Apelações do Cantão de Genebra negasse o recurso do ex-juiz trabalhista Nicolau dos Santos Neto, no qual ele pleiteava o desbloqueio de cerca de R\$ 7 milhões, valor depositado irregularmente em uma conta na Suíça. Tal negativa se deu em função do valor está diretamente relacionado ao caso do desvio de verbas que deveriam ter sido empregadas na construção da sede do Tribunal Regional do Trabalho no Estado de São Paulo.

Faz-se válido salientar que a corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais, de forma relacionada, refletem também sobre a ética do agente público. A este respeito, Emerson Garcia afirma que nos contextos sociais onde se tem a

prática comum da obtenção de vantagens indevidas entre os cidadãos, “em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público”.

Contudo, a superação dessa concepção da corrupção enquanto problemática de formação social se inicia com a crença, fortemente mantida pela população, de que os órgãos públicos não estão preocupados em proteger o erário, ou seja, a verba destinada para ações que favoreçam diferentes aspectos da sociedade. Nesta perspectiva, compreende-se como algo afeto à própria forma republicana de governo, que as instituições constitucionais e democráticas (v. G., a própria AGU) devam procurar sempre preservar a patrimônio público.

Ademais, a improbidade administrativa e a corrupção há vários anos deixaram de ser concebidas como fenômeno setorial, ou seja, que surgem e se desenvolvem de forma superposta aos limites territoriais de determinada estrutura organizacional, pois, estas ultrapassaram tais barreiras, assumindo contornos que as colocam entre as principais problemáticas de cunho social, político e econômico no Brasil.

Desta forma, reforça-se a importância da atuação de entidades como Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Ministérios Público Estadual e Federal, bem como de Organizações não Governamentais e, para além disso, da sociedade como um todo a partir da compreensão dos sujeitos como cidadãos no processo de controle, fiscalização e combate de condutas ilícitas praticadas por agentes públicos. Visto que na medida em que a corrupção rompe fronteiras, expandindo-se de forma desenfreada, torna-se forçosa a atuação integrada (pública e social) em prol da busca pelo ressarcimento das verbas e a punição dos envolvidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atitudes que conotam casos de improbidade administrativa estão de diversas formas presentes no contexto do sistema público do Brasil. Situação que permeia tanto órgãos em nível municipal, estadual e federal, quanto nas esferas dos três poderes. Diante da relevância da temática, este estudo tencionou abordar no âmbito da Legislação Brasileira a contextualização do papel dos sujeitos da sociedade na condição de cidadãos ativos perante tal realidade. Além disso, verificar de que forma entidades representativas como Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Ministérios Público Estadual e Federal atuam frente aos casos atuais envolvendo escândalos de corrupção no país.

Salienta-se que apesar de ser uma temática que tem estado muito presente na realidade social brasileira, em especial nos últimos anos, visto a notoriedade que a mídia tem conferido aos casos mais recentes envolvendo políticos e pessoas com cargos influentes, trata-se de uma conduta permeada de abstração e abrangência, pois entender e controlar a problemática da corrupção é uma tarefa complexa, cuja origem está atrelada à própria formação político-social do Brasil.

Compreendendo a corrupção como um problema social que invade a vida pública, está presente em todos os lugares e se faz culturalmente social, pois decorre da ação humana, está é vista como dificilmente erradicada (MESQUITA, 1998). Nesta perspectiva, estudiosos chamam atenção para a necessidade da temática corrupção/improbidade administrativa ser debatida em todas as esferas da sociedade, principalmente para que sejam possibilitadas discussões que conduzam à ampliação da Lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429/92, sendo este importante atributo legal em prol da coibição da corrupção no âmbito administrativo.

Acerca das implicações referentes à citada temática, em agosto de 2013 houve a edição da Lei 12.846/13, batizada de “Lei Anticorrupção” sendo formuladas rotulações dentre as quais estabeleceu-se a definição de “moral administrativa” bem como a distinção do que representa a improbidade. Sob a ótica da discussão jurídica, fez-se necessário estabelecer de forma pragmática que o combate a corrupção administrativa não se dará somente mediante a

imposição de normas de conduta, pois, para além de rotulação e imposições, o próprio texto da constituição define os princípios que devem gerir a conduta laboral do trabalhador público, o que não tem se mostrado suficiente, como demonstra a realidade do Brasil.

Contudo, acrescido aos mecanismos ditos “oficiais”, como as leis e normas nacionais que versam sobre a improbidade administrativa e a corrupção, é preciso que a sociedade faça valer mecanismos eficientes para o controle e o combate da corrupção administrativa a partir da conduta externa, ou seja, pressionando os agentes públicos e políticos a agirem da forma convencionada em conformidade com postulados da gestão administrativa do setor público.

Cabe salientar que as situações evidenciadas pelos meios de comunicação não retratam uma realidade momentânea, pois casos assim acontecem há muito tempo no país. Entretanto, é preciso que o contexto atual seja utilizado como “divisor de águas ao fomentar a formação de uma sociedade mais ativa enquanto fiscalizadora da atuação dos seus representantes, sejam os políticos eleitos através do voto, seja do funcionalismo público, papel atribuído à Advocacia Geral da União, Controladoria Geral da União, Ministérios Público Estadual e Federal, dentre outros, mas que pode ser estendido para todos os membros da sociedade brasileira.

Perspectiva na qual as Novas Tecnologias da Comunidade e da Informação se sobressaem ao disponibilizarem ferramentas através das quais os cidadãos podem acompanhar informações atualizadas sobre os gastos públicos, e até mesmo denunciar evidências de condutas que infrinjam os aspectos legais. Assim, torna-se imprescindível a aproximação entre entidades voltadas ao conhecimento jurídico e a população, para que tais instituições contribuam com uma formação mais politizada, ativa e consciente acerca da condição de cidadão que cada um possui.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO. **Atuação Internacional da AGU**. Brasília: DF, AGU, 2017. Disponível em: www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/538600. Acesso em: 15 out. 2017.

BENEVIDES, M. V. M. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BEZERRA, F. **“Cidadania, participação e Parlamento”**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 1988.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 2 jun., 1992.

_____. 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 24 jul. de 1985

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 24 mar. 1999.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 29 jun. 1965.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: DOU, 11 dez. 1990.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. **Revista Brasileira de Políticas públicas**. Brasília, v.3, n.1, p.51-76, Jan./Jun., 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed., Coimbra: Almedina, 2002.

COMPARATO, F. K. Estado, Reformas e Desenvolvimento. **Revista Cultura e Política**. São Paulo, V.1, n.28, 1993.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: Investigação da CGU. <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas>. Acesso em: 15 out. 2017.

DIAS, M. R. **Sob o signo da participação popular** – O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DURÃO, P. Convênios e contratos de repasse: imposição do chamamento público. **Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - Fanese - Sergipe Revista do Curso de Direito** – v. 2 - n 1 – Dezembro/2012. Disponível em: <http://pedrodurao.com.br/sitenovo/wp-content/uploads/2016/02/Conv%C3%AAnios-e-contratos-de-repasse.pdf> Acesso em: 03 abr. 2018.

_____. **Licitación Pública: parámetro y supranacionalidad**. Curitiba: Jurua, 2014.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

GARRORENA, M. A. **Representacion política y constitucion democrática**. Madrid: Civitas, 1991.

GUSSI, E. H. B. **A Representação política**. Tese (Doutora em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo: USP, 2009.

GARCIA, R. C. **Iniquidade Social no Brasil**: Uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: IPEA (texto para discussão), 2003.

LOPES, A. M. D. **A cidadania na constituição brasileira de 1988**: Redefinido a participação política. São Paulo: PC, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MANIN, B. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza, 1998.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MESQUITA, Myriam. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. **Revista de Administração Pública**, v.1, n. 32, 1998.

MINTZBERG, Henry. Administrando Governos, Governando Administrações. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, out-dez., 1998.

OLIVEIRA, Vinícius de. Pena e vingança. **Jus Navigandi**, Teresina, v.10, n. 924, 13 jan. 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas. São Paulo: Atlas, 2002.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, n. 42, p. 130-142, 2008.

PAIVA, D.; SOUZA, M. R.; LOPES, G. F. As percepções sobre democracia, cidadania e direitos. **Opinião Pública**. Campinas, v.5, n.2, p.368-376, 2004.

RAMOS, R. Entre revolução política e evolução social: uma historia do conceito de democracia. **Ariadna histórica. Linguajes, conceitos, metáforas**. Lisboa, v.1, n.1, 2012.

RIBEIRO, H. **Iniciativa popular como instrumento da democracia participativa**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

RYDEN, D. K. **Representation in crisis The Constitution, Interest Groups and Political Parties**. Albany: State University of New York. 1996

SILVA, S. H. **Democracia e representação política: um estudo sobre a representação da sociedade civil no conselho do orçamento participativo de Niterói**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Rio de Janeiro: Universidade Federal de Fluminense, 2011.

SPITZCOVSKY, C. **Direito Eleitoral**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p.11.

SMANIO, G. P. As dimensões da cidadania. **Revista da ESMP**. v. 2, p.13-23, jan./jun., 2009.

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. Reino Unido: Oxford University Press, 2000.