



A ética como prevenção e anticorrupção no exercício da gestão pública municipal

Divisão Administração – Tema 5 – Interações Sociais das Organizações e Novas Abordagens de Estudos em Administração

Thiago Passos Tavares
Ulisses Pereira Ribeiro

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo demonstrar a importância da ética e da moral na atuação do gestor público municipal como forma de prevenção e combate a corrupção nos municípios brasileiros. Assim, demonstrar-se-á que apesar de haver práticas corruptas e patrimonialistas no Brasil é possível controlar sistemicamente o processo de corrupção através de práticas honestas e medidas de anticorrupção. Além disto, visa discutir a problemática estruturação e proliferação do fenômeno da corrupção em todo o país. Para ilustrar a problemática da corrupção no país e em Sergipe utilizou-se os casos da “operação Lava Jato” e da merenda escolar no Município de São Cristóvão/SE. A partir daí, ocupou-se de apresentar as dez medidas do Ministério Público Federal no combate à corrupção. A metodologia deste estudo caracteriza-se pela pesquisa bibliográfica e exploratória, de abordagem qualitativa, para as quais, foi necessário levantar fatos de corrupção que degradaram o erário brasileiro para exemplificar atos ilícitos, como esquemas de propinas, lavagem de dinheiro, fraudes e superfaturamento de licitações. Por fim, os resultados demonstram que a corrupção é um fenômeno a ser combatido e o gestor municipal deve agir de forma proba, de acordo com a lei e com os princípios da administração pública presentes na Magna Carta. Além do mais, o administrador público, seja ele da esfera municipal, estadual ou federal carece de lealdade com o Estado, tendo em vista a supremacia do interesse público sobre os particulares.

Palavras-chave: Administração Pública; Anticorrupção; Corrupção; Direito Administrativo; Gestão Municipal.

NOTAS INTRODUTÓRIAS

O tema central deste artigo é a problemática da corrupção que arruína o Estado brasileiro e demonstra a atual fragilidade das instituições governamentais no que diz respeito ao combate, enfrentamento e prevenção desse grave fenômeno que está incorporado em nossa sociedade. Ações recentes da Polícia Federal e do Ministério Público demonstram publicamente que, por vias ilegais, políticos criminosos e grupos relacionados, intermediam e manipulam desvios do dinheiro público, contrariando a ética, os valores axiológicos, a cidadania e os mais importantes princípios constitucionais brasileiros.

Com frequência se estampam no noticiário da imprensa do país e do exterior, escândalos delinquentes contra o Estado e o patrimônio público, a exemplo do esquema de desvio de verbas públicas, conhecido como “Mensalão do PT” (SUWANN, 2005), da “Máfia das Sanguessugas” (AZEVEDO, 2006), da “Operação Satiagraha” (CASTRO, 2009), dos “Atos secretos do Senado” (SARDINHA, 2009), do “Mensalão do DEM” (TJDFT, 2012), do caso “Erenice” (OAB, 2010) e do “Ministro dos Transportes” (FABRINI, 2011).

No mesmo encadeamento, em 2013 começou a ser traçado o esqueleto da maior investigação sobre lavagem de dinheiro e corrupção da história do país, a operação Lava Jato. Segundo o Ministério Público Federal, a estimativa é que no exercício de 2014, foi desviado



da Petrobrás cerca de R\$ 6,1 bilhões, através de propinas pagas às empreiteiras e repassadas a políticos envolvidos com esquema de desvio de dinheiro público. Portanto, há de se reconhecer o caráter universalizado do fenômeno da corrupção e suas particularidades perante o atual cenário de crise econômica e política em que se encontra o país.

O presente estudo tem como objetivo geral demonstrar a importância da ética e da moral no exercício do gestor público municipal como forma de prevenção e combate a corrupção nos municípios brasileiros.

Assim, demonstrar-se-á que apesar de haver práticas corruptas e patrimonialistas no Brasil, é possível controlar sistemicamente o processo de corrupção através de práticas honestas e medidas de anticorrupção.

Nesse sentido, os objetivos específicos desta pesquisa estão concentrados em discutir sobre valores morais e éticos no âmbito serviço público municipal; identificar aspectos da corrupção; indicar práticas preventivas e repressivas de anticorrupção.

Justifica-se o presente estudo a fim de informar a respeito da problemática da origem, estruturação e proliferação do fenômeno de corrupção, mostrando-se essencial o seu estudo, para as áreas das ciências sociais, no âmbito jurídico e administrativo público.

A corrupção é um fenômeno que se alastra pelo Estado e deixa danos inestimáveis nos principais setores da máquina pública, como educação, saúde, saneamento básico e segurança, pois sua epidemia é capaz de desviar bilhões cofres governamentais prejudicando uma quantidade imensurável de brasileiros e causando um profundo dano à sociedade.

O processo metodológico realizado neste estudo caracteriza-se pela pesquisa bibliográfica e exploratória, de abordagem qualitativa, a respeito da ética, de valores axiológicos e de formas de combate à corrupção, estabelecendo uma relação coerente e harmônica entre o exercício da gestão pública municipal em consonância com os mais importantes princípios constitucionais elencados na carta magna brasileira.

Desse modo, as seções do artigo serão compostas pelos fundamentos da corrupção, da ética e da moral, do código de ética na administração pública municipal, do Ministério Público e as dez medidas contra a corrupção, do caso da operação Lava Jato e do desvio de recursos da Petrobrás e dos princípios da transparência, da supremacia do interesse público, da probidade e da moralidade administrativa. Por fim, o caso polêmico da merenda escolar no município de São Cristóvão/SE e os mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

FUNDAMENTOS DA CORRUPÇÃO

Assiste-se rotineiramente nos meios de comunicação, escândalos relacionados à corrupção, ao comum desvio de verbas públicas, o desfalque contínuo ao dinheiro do povo, licitações fraudulentas, contratos superfaturados, empresas particulares privilegiadas perante o Estado, políticos corruptos com frequência sendo desmascarados e, a punição da norma penal que trata de corrupção, permanece branda, quando comparada a outros delitos de similar natureza.

A etimologia da palavra corrupção no dicionário da língua portuguesa (FERREIRA, 2001) vem do latim “corruptus” que significa apodrecido, ruim, deteriorado, em decomposição, que se deixou estragar ou o ato de corromper ou ser corrompido, e ainda, quebrado em vários pedaços. Já no dicionário jurídico corrupção representa perversão ou depravação de costumes, falta dolosa de exação no cumprimento do dever funcional. (NUNES, 1995)

Na concepção da doutrina jurídica majoritária, a corrupção não deixa de ter seu caráter negativo, portanto, não foge do linguajar comum trazido pelos dicionários. Como conceitua



Nucci (2015, p.2): “nada mais significa do que a desmoralização concretizada no campo da administração pública, por meio de favores e vantagens ilícitas.”

Assim sendo, o conceito de corrupção, significa o desrespeito à ética e a moralidade administrativa de forma reiterada e sistemática causando danos e desmoralizando, tanto a sociedade, como o Estado.

Não obstante, desde que o Brasil era colônia, até os tempos atuais de democracia, a corrupção política sobrevive e se fortalece por sua via de mão dupla, na qual, o funcionário público em determinadas situações corrupto, em outros momentos, corrompido.

Esta situação, se expressa nos comentários de García (2010, p.74): “Embora seja um fenômeno tão antigo quanto a própria história da humanidade, quando germina e prospera no modernos Estados Democráticos de Direito, o problema é muito mais grave”

Nota-se, que a corrupção não é uma particularidade brasileira, remonta-se a filosofia grega de Aristóteles (384-322 a.C.), pois foram os filósofos helênicos, os primeiros estudiosos a tratar do fenômeno da corrupção, que estava relacionada apenas a distribuição de poder e riquezas. E as definições conceituadas pelos gregos foram baseadas principalmente na forma de governo, no qual, o governo ético é aquele que exerce o bem comum, enquanto que, o corrupto, visa satisfação de interesses privados de seus governantes.

Por outro lado, na concepção do filósofo contemporâneo Clóvis de Barros Filho, a composição da palavra corrupção, se dá pela reunião de uma via de mão dupla: “Necessariamente, indicam a presença de dois ou mais agentes em relação. Assim, toda corrupção é necessariamente uma operação orquestrada, conjunta, em reunião” (BARROS FILHO, 2014, p.23)

Portanto, ao passo que na fundamentação formulada Aristóteles se refere a governabilidade. O filósofo Barros Filho (2014) explica que não existe político corrupto por si só, individualmente. São necessárias no mínimo duas pessoas, para que haja corrupção, a pessoa do corruptor e a do corrompido.

Em uma visão contemporânea a corrupção está relacionada, tanto a ocupação de cargos públicos, panorama político, como a violação dever ético e condutas morais perante o Estado e a administração pública, sob uma visão normativa. Porém, apesar da visão jurídica, ser fortemente defendida, existe um ponto essencial a ser levado em consideração, o interesse público, que ultrapassa os limites normativos e políticos.

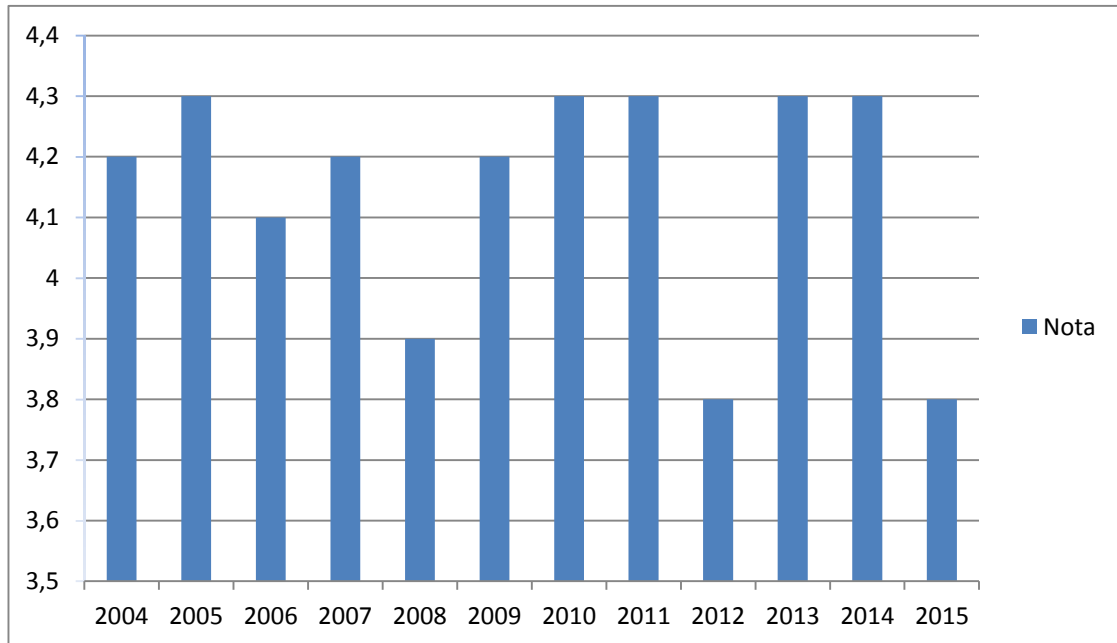
Ademais, no que se refere à forma em que é noticiada ao público, a corrupção somente chega ao conhecimento da sociedade através de denúncia, que gera investigações, pela publicidade dada aos processos judiciais e pela imprensa.

Em janeiro desse ano, foi divulgado o índice de percepção de corrupção (Corruption Perception Index) 2015 no site da Transparência Internacional (Transparency International) uma organização que tem o principal objetivo de livrar o mundo da corrupção. No último índice divulgado, o Brasil ficou 76ª colocação, cinco posições a mais em relação ao ano anterior.

O gráfico 1, demonstra através de indicadores, como o país se manteve instável e crônico em relação à percepção de corrupção, piorando ainda mais o seu índice ao ano de 2014 e ocupando uma posição equiparada a de países como a Índia, Tailândia e Tunísia. Segundo a Transparency International, os países que ocupam as posições mais baixas caracterizam-se principalmente pelos indicadores de baixo índice de governança, fragilidade de instituições públicas e ausência de independência da mídia. Dessa maneira, as notas que o Brasil recebeu de percepção de corrupção durante o período de 2004-2015, como se observa no gráfico 1, abaixo especificado:



Gráfico 1 - Índice de percepção de corrupção do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Transparency International, 2016.

Enquanto que, os países que obtiveram níveis mais altos, se destacam pela presença de indicadores, como: maior acesso à informações sobre orçamento público; liberdade de imprensa e sistemas judiciários; e não distinção entre classes econômicas no quesito acesso à justiça.

FUNDAMENTOS DA ÉTICA E DA MORAL

Em verdade, normalmente, muitas pessoas acabam confundindo o que é a ética e o que é moral. Isso acontece primeiro, pelo fato, dessas palavras terem a mesma origem etimológica. No ponto de vista do senso comum, a ética e a moral sempre foram usados independentemente do seu significado.

A ética é um departamento da filosofia, dedicado a estudar os comportamentos humanos e como podemos elaborar normas para disciplinar determinadas condutas em uma sociedade.

A ética é subdividida em vários campos ou departamentos, a exemplo do direito, da moral e da religião. A ética pode ser considerada um norte, tanto a prática da vida, como a reflexão sobre a própria vida e/ou ambos. Já a moral são valores, costumes, um conjunto de regras culturais.

Sobre a distinção entre a moral e ética, merecem destaque as palavras de Rosansky (1994, p.46): "uma tentativa de sistematizar as noções correntes de certo e errado, com base em algum princípio básico".

Destarte, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil do ano de 1988, elenca expressamente em seu artigo 37, caput, entre outros de igual importância, os principais princípios constitucionais da moralidade administrativa: "Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e



eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

O referido diploma legal, estabelece que os administradores públicos devem atuar de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, em que o agente público possui a limitação de atuação na própria lei: impessoalidade em relação aos atos praticados; moralidade administrativa; lealdade e probidade com Estado; e publicidade, no qual, espera-se plena transparência dos seus comportamentos e por fim, o princípio da eficiência que traduz a atual perspectiva do Estado gerencial.

Ao agir de acordo com os princípios elencados, consagra-se assim perante a lei, a atuação do gestor público com base na ética e na honestidade.

CÓDIGO DE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A ética influencia todos os processos decisórios dentro de qualquer organização ou instituição. Em resumo, de forma abrangente, em toda e qualquer empresa que se preze, existe um código de ética, que representa uma declaração formal orientadora de decisões e comportamentos.

Um código de ética representa um parâmetro de conduta que define os deveres e obrigações tanto dos colaboradores, como dos parceiros, fazendo parte de um sistema de valores de uma organização.

Nessa mesma perspectiva, defende Weber, ao relatar sobre a importância e contribuição da adoção institucionalizada de uma cultura ética: "institucionalizar a ética na estrutura de tomada de decisão diária" (WEBER, 1993, p. 419).

Assim como na esfera privada, no âmbito público também é imprescindível o exercício da ética e dos valores morais pregados pela constituição da república e pelo Estado democrático de direito.

Por meio de uma administração pública ética e cristalina é possível combater e prevenir o desvio ilegal de verbas governamentais e fraudes a processos licitatórios.

O código de ética no Brasil foi aprovado pelo presidente Itamar Franco através do Decreto 1.171 em 22 de junho de 1994 e teve como base o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei dos Servidores Públicos (Lei 8.112/1990) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Assim explica a professora Arantes (2012, p.89): “[...] Com o objetivo de resgatar a imagem abalada pela renúncia do Presidente Fernando Collor, o Presidente Itamar Franco, em 22/06/1994 aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal”.

Em resumo, de acordo com o Decreto 1.171/94 (Código de Ética do Servidor Público Federal), a atuação do funcionário público deve ser norteadada pela conduta ética, zelosa, digna, eficiente e consciente dos princípios morais da Administração Pública.

Apesar da existência de um código de ética na esfera pública federal, nota-se a ausência de um código de ética em âmbito municipal. Nada impede, todavia, que o gestor municipal decrete um código de ética municipal, a exemplo da Prefeitura Municipal de São Carlos que no ano de 2005 aprovou o Código de Ética do Servidor Público Municipal, para que os servidores exerçam sua função norteadada pela lealdade e ética, haja vista a previsão constitucional da moralidade administrativa, probidade e publicidade.

Nada obstante, a inexistência de um código de ética no município não exclui a responsabilidade e obrigatoriedade do administrador público diante da sociedade, apesar da cultura de corrupção e de um Estado patrimonialista existente no cenário político brasileiro.



CASOS DE CORRUPÇÃO NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE SÃO CRISTÓVÃO

Com o fim de identificar a corrupção no país e em Sergipe, optou-se pela seleção de casos que ganharam evidência no cenário nacional e estadual, em particular os relativos à operação Lava Jato e o da merenda escolar no município de São Cristóvão/SE.

CASO LAVA JATO E O ESQUEMA DE DESVIO DE RECURSOS DA PETROBRÁS

A Operação Lava Jato é um exemplo vivo da prevalência e persistência de uma cultura patrimonialista e corrupta que se encontra enraizada na sociedade brasileira até os dias atuais. Segundo o Departamento de Polícia Federal (DPF) a operação em questão, investiga lavagem de dinheiro e corrupção sistêmica: “Deflagrada em 17 de março deste ano, a Operação Lava-Jato investigou esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisão envolvendo quatro doleiros de ampla atuação no país. Acredita-se que podem ter sido movimentados R\$ 10 bilhões” (DPF, 2014).

Um esquema bilionário de lavagem de dinheiro público que, em data de 25 de março de 2015, encontrava-se em sua 26ª (vigésima sexta) fase de investigação, envolvendo políticos de vários partidos políticos e empreiteiras de grande porte, na qual, através do favorecimento e do tráfico de influência, superfaturavam contratos com a Petrobrás e pagavam propinas aos diretores corruptos, agentes financeiros e políticos envolvidos numa organização criminoso de desvio de verbas do erário.

Segundo o coordenador da força-tarefa do Ministério Público Federal (MPF) do caso Lava Jato, o promotor Deltan Dallagnol, Mestre em Direito pela Universidade de Harvard dos Estados Unidos (USA), justifica porque a corrupção deve ser considerada um crime hediondo: “Rouba comida, a escola, o remédio do brasileiro. Quem rouba milhões, mata milhões” (DALLAGNOL, 2015).

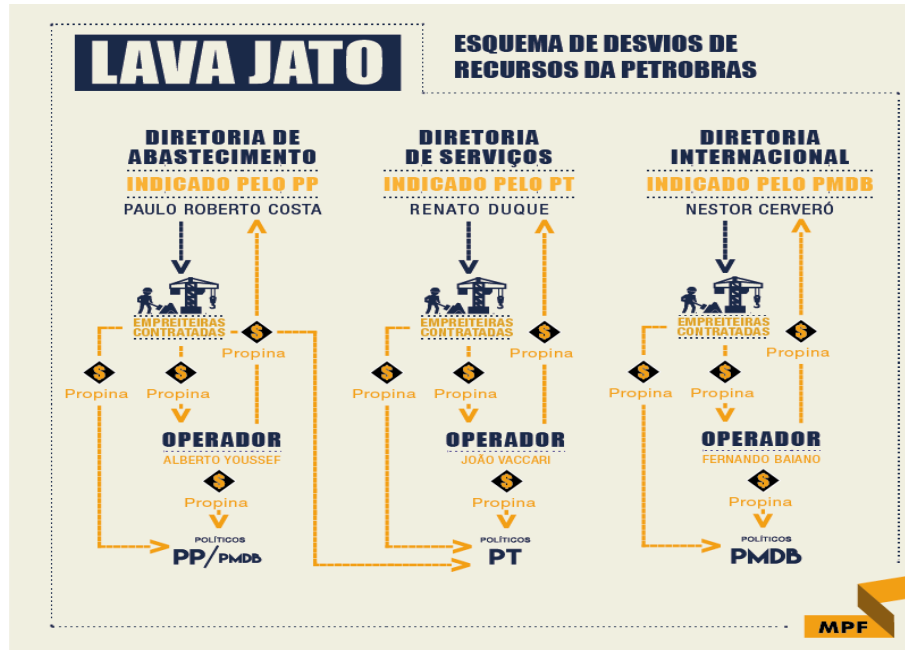
Dessa forma, seguindo essa linha, um crime da proporção da Lava Jato, além de prejudicar a economia, de forma indireta deixou de estar beneficiando toda a sociedade brasileira, pois, ao invés do governo destinar bilhões em saneamento básico (limpeza e pavimentação urbana, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos e abastecimento de água potável), saúde (construção de hospitais, unidades de atendimento de urgência, controle de pragas e remédios), educação (melhoria da qualidade do ensino, materiais didáticos, criação de escolas) e segurança (aumento do efetivo policial nas ruas, qualificação dos profissionais de segurança, aparelhamento tecnológico), fez inverso, ao desviar recursos do Estado, com o pagamento de propinas a políticos desvairados e criminosos.

Segundo matéria jornalística veiculada no portal Globo Comunicações e Participações S.A.: “A PF estima em R\$ 19 bilhões o prejuízo na estatal. Em balanço divulgado em abril de 2015, a empresa admitiu perdas de R\$ 6,2 bilhões com a corrupção no ano de 2014.” (CAOLI, 2015)

Ademais, com o objetivo de demonstrar o esquema de desvio de recursos da Petrobrás, segue abaixo a figura 1, que mostra de que modo sintetizado como funcionava um dos maiores processos de corrupção já registrados no Brasil, na qual, os diretores de abastecimento, de serviços e internacional, repassavam para operadores do esquema de corrupção sistêmica e que, estes por sua vez, distribuía com os partidos políticos e demais envolvidos:



Figura 1 - Esquema de desvio de recursos da Petrobrás



Fonte: Ministério Público Federal (MPF, 2016).

Com o andamento do processo, foram sendo identificadas diversas conexões entre o diretor de abastecimento, o doleiro Youssef e empresas ligas à contratos da estatal. Em novembro de 2015, houve a 7ª (sétima) fase, “Juízo Final”, na qual, o Procurador Manoel Pastana, Procurador Regional da República e membro do Ministério Público Federal pede a prisão preventiva do ex-diretor de serviços Renato de Souza Duque, rebatendo o pedido de habeas corpus do mesmo e pedindo a prisão temporária dos envolvidos, mostrando-se indignado com a organização criminosa de corruptos:

O nível de corrupção no país chegou a índice tão elevado, que o caso do mensalão julgado na Ação Penal nº 470, pelo Supremo Tribunal Federal, que se pensou tratar-se do maior esquema de corrupção de todos os tempos, foi superado por este caso da Operação Lava Jato. A sucessão de ocorrências delituosas indica a premente necessidade de resguardar a ordem pública. Faz-se necessário pôr fim no círculo vicioso. Os agentes públicos e ex-agentes, corruptos e corrompidos, movimentam quantias vultosas da estatal, redistribuindo-as com os integrantes da organização. (PASTANA, 2014, p.2)

Diante das provas e colaborações premiadas existentes no processo judicial, o juiz Sérgio Moro decide prender temporariamente Renato Duque e Fernando Baiano: “Nessas condições, reputo presente prova suficiente para, nessa fase, acolher o pedido do MPF, quanto à decretação da prisão temporária de Renato Souza Duque e Fernando Antônio Falcão Soares, vulgo Fernando Baiano”. (MORO, 2014, p.47).

Nada obstante, após a prisão de Renato e Fernando, se iniciou em janeiro de 2015 a 8ª (oitava) fase do processo e das investigações, com a prisão do ex-diretor área internacional e engenheiro químico, Nestor Cuñat Cerveró, que possui dupla cidadania, a brasileira e a



espanhola. Cerveró deu depoimento por delação premiada no processo explicando como funcionava o processo de ascensão na estatal. De acordo com dados publicados no site da Revista Época (HAIDAR, 2016): “Cerveró delinea como cada degrau de sua ascensão dentro da estatal correspondia a uma conveniência política a ser atendida.”.

Essa é justamente, uma das finalidades da corrupção, obter ascensão social, se tornar poderoso, a outra é a vantagem econômica para si ou para outrem. Como explicou Cerveró, para crescer dentro da organização estatal era necessária a realização de favores e reivindicações exigidas.

O Quadro, que consta no Apêndice I deste artigo, exhibe as condenações, o tipo de crime cometido e suas respectivas penas já sentenciadas até o momento no processo da Lava Jato.

Além de quase R\$ 3 milhões, já devolvidos aos cofres públicos, foram realizados 150 (cento e cinquenta) mandados, 62 (sessenta e duas) pessoas condenadas e a soma da operação totaliza um montante até o momento de 990 (novecentos e noventa) anos de prisão.

Nesse sentido, apesar da restituição já realizada ao erário pela lava jato, a crise política e econômica permanece. Os reflexos desse rombo na Petrobrás causaram impactos inclusive nas finanças municipais. As contas não estão fechando para os gestores municipais, as despesas cresceram e a receita não acompanhou o mesmo ritmo. Os repasses que eram realizados pelo governo aos municípios sofreram alterações significativas, houve demissões em massa de funcionários contratados, suspensão de serviços terceirizados, muitos reajustes salariais nos salários dos servidores municipais não foram realizados e os gestores estão adotando várias outras medidas de contingenciamento para reequilibrar as contas públicas.

CASO DA MERENDA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO CRISTÓVÃO/SE

O município de São Cristóvão, localizado no Estado de Sergipe, é uma cidade histórica tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). E não é de agora, que este município atravessa problemas com improbidade administrativa, pela nomeação irregular de servidores públicos e com aquisição de merenda escolar por fraudes licitatórias. Em 2009, o Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de São Cristóvão, Manoel Costa Neto, já havia condenado o então deputado estadual Armando Batalha, ex-prefeito, na Ação Civil Pública nº 200983000394, com base no artigo 11, caput, V da Lei 8.429/92, pela nomeação de uma servidora sem aprovação em concurso público, fato que caracteriza improbidade administrativa por ferir o princípio da probidade administrativa e da legalidade. Sobre probidade administrativa, cabe destaque as palavras de Martins Júnior (2002, p.259-260): “A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo”.

Nessa condenação por prática de atos improbidade administrativa, proferida por Manoel Costa Neto, foram cassados os direitos políticos por um período de três anos, tornando-o inelegível por esse período. Além disso, o ex-prefeito Batalha Góis também teve que ressarcir ao erário, os valores pagos pela Prefeitura Municipal de São Cristóvão a servidora, devidamente corrigidos.

Ainda no ano de 2009, Ministério Público Federal do Estado de Sergipe ofereceu denúncia por fraude a licitações à 2ª Vara de Justiça Federal, que condenou novamente em primeira instância, o ex-prefeito Armando Batalha de Góis, em acusação de prática improbidade administrativa. Segundo notícia postada no site do Ministério Público do Estado de Sergipe (MPFSE, 2009): “Entre 2003 e 2004, as licitações para aquisição da merenda



escolar foram fraudadas por meio do uso de propostas forjadas”.

Infelizmente, não são raros os casos de fraudes a licitações em municípios brasileiros. Em virtude disso, o Estado, com vistas a proteger a competitividade em contratações realizadas pelo poder público, prevê a fraude no art.90 da Lei 8.666/93: “Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação”. (BRASIL, 1993)

Não obstante a previsão legal do artigo 90 da Lei 8.666/93, administradores públicos municipais praticam improbidade administrativa, não apenas na fase licitatória. Por diversas vezes, além dos produtos entregues serem de inferior qualidade em relação ao previsto nos editais, estes ainda recebem propinas dos empresários. Neste caso, quem sai perdendo são os estudantes das escolas, que recebem produtos para a merenda escolar de péssima qualidade.

A IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública se baseia em uma lógica de dois pilares, o pilar da supremacia do interesse público em relação aos interesses privados, no qual, todas as vezes que for necessário, o Estado pode limitar e restringir o interesse de particulares para garantir o interesse coletivo. O outro pilar é justamente, a indisponibilidade desse interesse público, na ideia que o administrador não pode dispor do interesse público, pois o poder emana do povo, não podendo o gestor abrir mão do interesse comum visando beneficiar interesses singulares ou pessoais. Nesse sentido, Celso Mello, aborda sobre a supremacia do interesse público como: “O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral do Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência.” (MELLO, 2009, p. 96).

Em suma, a atividade administrativa é subordinada à lei e os agentes que exercem a função administrativa para o Estado, não possuem disponibilidade sobre os interesses comuns do povo. Significa que o exercício da administração pública, não pode dispor de interesses gerais, pois somente o Estado é titular deste direito e possui superioridade (supremacia) em relação aos particulares. Esta supremacia é importante elevada ao extremo, pois expressa a verticalidade entre interesse público perante o particular. Nessa perspectiva, defende Medauar (2013, p.302): “o exercício de atividades da competência da Administração, em nome desta e de acordo com as finalidades desta, ou seja, para atender o interesse público”.

No entanto, apesar da previsão legal existente dos princípios do direito administrativo no exercício da administração, em verdade, na maioria das ações de gestores municipais percebe-se a prevalência de interesses particulares ao invés de públicos. Administradores públicos imorais por todo Brasil corrompem fiscais para fazer vistas grossas sobre as fraudes licitatórias superfaturadas, desviam verbas públicas do erário e, no entanto, permanecem impunes pelas praticas delituosas.

O Estado atua por meio do agente público que, segundo a lei, deveria agir com moralidade administrativa, com probidade, com ética, com impessoalidade, transparência, proporcionalidade e legalidade. Uma atuação honesta, boa fé de conduta, é a ideia de não corrupção, na qual, o administrador é leal com a coisa pública, com as instituições públicas que o remuneram.

Nessa direção, é essencial que o gestor municipal garanta à população o acesso a serviços públicos essenciais, a participação nas decisões municipais, a efetividade das ações realizadas por uma gestão democrática e transparente, tendo em vista a proximidade entre o ente federativo municipal e os cidadãos.



PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E MECANISMOS

De fato, o gestor público, seja ele da esfera municipal, estadual ou federal, deve agir em conformidade com a lei e, mais do que isso, precisa ser límpido e cristalino em seus atos administrativos, publicando-os nos principais meios de comunicação e circulação existentes de forma ampla, para que a população saiba qual destinação as verbas governamentais estão tendo. Dessa maneira, explica Cunha Júnior (2012, p.963): “O princípio da publicidade exige uma atividade administrativa transparente e visível, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado.”

Nesse contexto, o princípio da publicidade prevê que a Administração Pública funcione como uma casa de vidro, totalmente transparente em sua atividade e seus atos, para que todos os cidadãos tenham acesso a aquilo que pertence ao povo, fruto da convenção da coletividade. Sendo assim, transparente, ao menos em tese, o Estado estaria compartilhando todas as informações a respeito de contratos licitatórios com a população, mostrando toda e qualquer nomeação a cargos comissionados e principalmente realizando a divulgação das despesas dos órgãos públicos.

Mas é preciso exaltar que, nem sempre essa prática principiológica é respeitada e, conseqüentemente, nem todas as informações são divulgadas do modo como deveriam e a sociedade, principalmente em esfera municipal, quase sempre desconhece a origem dos recursos, a nomeação para ocupação de cargos públicos e a abertura de certames temporários e licitações.

No que se refere ao enfrentamento e combate à corrupção, destacam-se algumas formas de legais de garantia de reparação ao erário e de prevenção ao crime organizado na esfera da administração pública.

Entre os mecanismos existentes, a Constituição Federal de 1988 é uma das normas basilares para que se possibilite a prevenção ao crime de corrupção. É por intermédio da Carta Magna que, o Estado limita a atuação do administrador público municipal, através da adoção de regras e princípios. Entre os princípios explícitos expressos no art.37 da CF estão o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, o administrador municipal está restrito ao texto da lei, portanto é vedado o seu exercício fora âmbito legal. Ademais, os direitos e deveres dos servidores públicos estão previstos na Constituição.

Uma forma de repressão à corrupção importante é a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), que descreve de modo minucioso, as principais características da improbidade administrativa.

Ao se tratar de aquisição e alienação de bens ou serviços pela administração pública, o Estado confere a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), como forma de nortear o gestor municipal aos corretos e probos de contratar serviços de particulares, comprar e/ou vender bens públicos.

Outro mecanismo essencial é justamente, a Lei Penal (Decreto-Lei 2.848/40) que prevê os crimes de corrupção ativa e passiva, em seu artigo 317 e 333 do Código Penal brasileiro. Nessa direção, explica sobre corrupção ativa e passiva Basileu Garcia: “Um funcionário pode ser autor do crime de corrupção ativa e o particular pode sê-lo do crime de corrupção passiva. Quanto à corrupção passiva a lei adverte que o crime se poderá dar através de pedido ou recebimento.” (GARCIA, 1980, p.228)

Por fim, merece destaque a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) que traz as formas de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas (empresas ou sociedades empresárias) pela prática de atos contra a administração pública. No entendimento de Renato



Silveira, a Lei Anticorrupção é: “uma aplicação mais significativa da ideia de responsabilidade das pessoas jurídicas” (SILVEIRA, 2011, p. 424)

Portanto, não faltam normas jurídicas para prevenir e combater os corruptores e corrompidos. A administração pública fornece as ferramentas necessárias para prevenção e punição à corrupção, devendo estas serem aplicadas sempre que necessário.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AS DEZ MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO

O Ministério Público Federal, exercendo seu papel de fiscal da lei e da democracia, por intermédio do seu procurador geral da República, Janot, editou a Portaria PGR/MPF nº 50/2015. A finalidade desse documento foi de formar comissões compostas por integrantes da instituição, com o intuito de adotar um pacote de medidas de combate à corrupção no país, quais sejam: prevenção à corrupção; criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; aumento das penas e conversão em crime hediondo; eficiência na tramitação de processos penais desta natureza; celeridade nas ações de improbidade administrativa; reforma no sistema prescricional penal; ajustes nas nulidades penais; responsabilização dos partidos políticos e por fim recuperação dos lucros derivados do crime.

Nem todo tipo de enriquecimento pode ser considerado ilícito, pois existem pessoas que trabalham de forma intensa e no decorrer de dez ou vinte anos acabam enriquecendo multiplicando seu patrimônio em decorrência de muitos esforços e investimentos. Ocorre que, se o cidadão não é empresário e trabalha como servidor público em determinado órgão governamental e, acaba ficando enriquecendo da noite para o dia, algo pode estar errado. Dificilmente um servidor público da esfera municipal ficará rico por meios lícitos em um espaço curto de tempo. De forma geral, terá que trabalhar bastante, muitas vezes durante anos, para que venha a adquirir um patrimônio significativo.

Assim, a proposta de criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos consiste em investigar e punir, servidores governamentais que se utilizam da corrupção para enriquecer de modo ilícito e criminoso. Por estar enraizada na cultura brasileira, funcionários da coisa pública realizam atos ímprobos como a troca de favores, favorecimentos, recebendo em troca dinheiro, bens e/ou outra recompensa de igual natureza em face das instituições estatais.

O problema é que a corrupção é difícil de ser provada e normalmente não existe confissão por parte do corrupto ou do corrompido, gerando lesão ao erário e comprometendo significativamente de forma direta e indireta a prestação do serviço público. Nessa perspectiva, Campos aborda sobre a dificuldade probatória do crime de corrupção: “[...] a corrupção pode substanciar em vários aspectos: na prática em locais acessíveis apenas aos próprios interessados; na interposição de uma ou mais pessoas que diluam a relação corruptor-corrompido” (CAMPOS, 2014, p.119)

É oportuno registrar que pela criminalização servidor público através do enriquecimento ilícito, o Estado poderá investigar a causa da riqueza, a forma de aquisição do patrimônio e discrepância patrimonial de um funcionário governamental que se apropriou ou pode estar se apropriando indevidamente de bens ou verbas públicas através da corrupção diminuindo a dificuldade probatória do crime em questão.

Outro ponto importante, extremamente necessário e plausível é o aumento da pena e conversão do crime de corrupção em hediondo, proposto pelo Projeto de Lei 3238/2012, haja vista que, atualmente, no ordenamento jurídico penal brasileiro, para o crime em questão, a previsão legal é realmente branda e o regime inicial de pena é o aberto ou semiaberto.

Além de converter o crime de corrupção em crime hediondo existe também em



tramitação o PL 3506/2012 com a proposta de acrescentar os crimes de peculato, concussão, excesso de exação, corrupção ativa e passiva no rol de crimes previstos da Lei de Crimes Hediondos, alterando assim, o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

A partir dessa linha, o Ministério Público Federal (MPF) pretende também, tornar a punição do crime de corrupção escalonada, de modo que, quanto maior for o desvio de verbas governamentais, maior será a punição pelo crime cometido pelo corrupto. Portanto, MPF além de propor equiparar corrupção a crimes hediondos, tornar o crime punível de acordo com estrago causado ao erário. Nessa perspectiva, encontram-se as informações noticiadas no portal da Carta Capital (CHAGAS, 2015): “A intenção do MPF é que a pena para o crime de corrupção seja escalonada, sendo aumentada conforme o valor envolvido na prática ilícita.”

Cabe destacar, com igual ênfase, a proposta de tornar mais eficiente, a tramitação de processos penais de improbidade administrativa ou crimes da mesma natureza, na qual, fortalecendo o controle e a celeridade de causas que versem sobre desvios de verbas públicas e similares.

Para tais ações citadas, será necessária, a reforma no sistema prescricional penal, a fim de ajustar o tempo de prescrição das penas de crimes de corrupção e/ou de mesma generalidade e regular as nulidades penais com a finalidade de que a previsão legal seja compassada com o tempo adequado para a efetiva punição dos criminosos. E por fim, a responsabilização dos partidos políticos e recuperação dos lucros derivados do crime.

De fato, a política no Brasil é encarada como forma de satisfazer os interesses particulares, pois, na maioria dos casos, não é exercida com a finalidade de atingir o interesse público. As leis criminais, que deveriam ser rigorosas em seus textos, ao tratar de práticas delituosas contra a administração pública, em verdade são leves até demais, segundo justificativas apresentadas pelo Ministério Público Federal, em Portaria 50/2015.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imprescindível observar que, a corrupção é um fenômeno a ser combatido. Para tanto, o gestor público municipal deve agir com ética, de modo honesto e probo, conforme prevê os princípios normativos do direito público brasileiro presentes na Constituição Federal de 1988.

O que se pretende é que, a corrupção seja sanada ou controlada de algum modo, de forma que se estabilize em baixos níveis. O que se propõe é um modo de combate sistêmico à corrupção, através de práticas anticorrupção e democráticas.

A cultura patrimonialista existente no Brasil precisa ser combatida gradativamente, para que, em um futuro próximo, possa ser exercida uma prática administrativa honesta no Estado. Através da inserção da ética e de valores como moralidade, lealdade e probidade administrativa nortear o exercício do gestor público pelas normas constitucionais.

É perceptível que o Poder Legislativo está se esforçando para adequar as normas jurídicas ao atual contexto da sociedade, todavia, este é um processo que requer tempo e trabalho árduo. Por outro lado, o Poder Judiciário vem exercendo o seu papel, com todos os meios possíveis, diante dos casos de corrupção presentes no cenário nacional.

Infelizmente, apura-se que o Poder Executivo é o alvo da corrupção, na qual, através do poder de influência, políticos corruptos aproveitam-se da confiança que a coletividade deposita, para superfaturar contratos, fraudar licitações, traficar influência, favorecer interesses particulares, enriquecer ilicitamente e lavar dinheiro do povo.

Enquanto isso, a população brasileira é quem paga a conta, com saúde de péssima qualidade, educação vergonhosa e insegurança generalizada. Pelo fato, do governo deixar de



investir em hospitais, escolas, saneamento e segurança e ao invés disso investir em corrupção.

Por fim, no que se refere à atuação do gestor municipal, espera-se que haja o mínimo de transparência, ética, legalidade, moralidade administrativa, impessoalidade, supremacia do interesse público e democracia, para que seja garantida a sociedade a participação nos processos decisórios e destinação dos recursos públicos, assegurando o interesse público e a vontade da coletividade.

Ademais, a corrupção e os interesses particulares de criminosos políticos nunca deverão prevalecer em face do interesse do povo. É necessário exercício da gestão municipal de modo probo e leal para com o Estado, combatendo práticas delituosas e de desvio de verbas públicas de modo preventivo e repressivo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Elaine Cristina. **Ética empresarial**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

AZEVEDO, Reinaldo. **Lula e seus amigos mensaleiros e sanguessugas**. São Paulo. 16 set. 2006. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/lula-seus-amigos-mensaleiros-sanguessugas/>. Acesso em: 29 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas de licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 de jun. de 1993.

CAMPOS, Luís Miguel Gonçalves. **A corrupção e a sua dificuldade probatória: o crime de recebimento indevido de vantagem**. Revista do Ministério Público, n.137, Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, 2014.

CAOLI, Cristiane. **Petrobrás tem 1º prejuízo desde 1991: perda com corrupção é de R\$ 6,2 bilhões**. G1. São Paulo, 22 de abr. de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/04/petrobras-divulga-balanco-auditado-com-prejuizo-de-r-216-bi-em-2014.html>. Acesso em 25 mar. 2016.

CASTRO, Augusto. **José Nery registra que Operação Satiagraha descobriu ligação de Daniel Dantas com o mensalão. Senado Federal**. Brasília. 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/07/07/jose-neri-registra-que-operacao-satiagraha-descobriu-ligacao-de-daniel-dantas-com-o-mensalao>. Acesso em: 29 mai. 2016.

CHAGAS, Marcos. **MPF propõe equiparar corrupção a crimes hediondos**. Carta Capital. Brasília. 20 de Mar. 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/mpf-propoe-equiparar-corrupcao-a-crimes-hediondos-2712.html>. Acesso em: 23 de mar.2016.

CONJUR. **Ex-diretor da Petrobrás será transferido de prisão**. Consultor Jurídico. São Paulo. 25 de Abr. 2014. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-abr-25/relatar-ameaca-ex-diretor-petrobrastransferido> Acesso em: 03 de abr.2016.



COELHO, Ricardo Correia. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

DALLAGNOL, Deltan. **Operação Lava-Jato: depoimento**. 31 mar. 2015. Rio de Janeiro: Globo News, 2015. Entrevista concedida a Miriam Leitão. Disponível em: <<http://goo.gl/5M0c2a>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

DPT. **Balanco da Operação Lava Jato**. Departamento de Polícia Federal. Setor de Comunicação Social. Paraná. 11 de Abr. 2014. Disponível em: <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/04/balanco-final-lava-jato>. Acesso em: 22 mar. 2016.

H AidAR, Daniel. **Por que Cerveró é tão temido**. ÉPOCA. Rio de Janeiro. 15 de Jan. 2016. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/01/por-que-cervero-e-tao-temido.html>. Acesso em: 25 mar. 2016.

FABRINI, Fábio. **Denúncias de corrupção no Ministério dos Transportes ameaçam cargo de Alfredo Nascimento**. Infoglobo Comunicações e Participações S.A. Rio de Janeiro. 03 jul. 2011. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/politica/denuncias-de-corrupcao-no-ministerio-dos-transportes-ameacam-cargo-de-alfredo-nascimento-2721114>. Acesso em: 29 mai.2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Minidicionário Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FILHO, Clóvis de Barros. **Corrupção: Parceria degenerativa**. – Campinas, SP: Papirus 7 Mares, 2014.

GARCIA, Basileu. **Instituições de direito penal**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 1980.

GARCÍA, Julio Fernández. **Estudios sobre corrupción**. Espanha: Ratio Legis, 2010.

JÚNIOR, Wallance Paiva Martins. **Probidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MADAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MPF. Caso Lava Jato. **Ministério Público Federal**. Brasília. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso> Acesso em: 20 mar. 2016.

MPFSE. **Ex-prefeito, empresas privadas e ex-funcionários públicos são acusados de fraudes em licitação de merenda escolar**. Ministério Público Federal de Sergipe. Aracaju. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/combate-a-corrupcao/mpf-se-armando-batalha-e-mais-18-sao-processados-por-improbidade>. Acesso em: 29 mai. 2016.



MORO, Sérgio Fenando. **Despacho/Decisão de Pedido de busca e apreensão criminal N° 5073475-12.20141.404.7000/PR**. Paraná: Tribunal Regional Federal 4^a Região, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e anticorrupção**. São Paulo, Forense, 2015.

NUNES, Rodrigues. **Grande dicionário jurídico RG Fenix**. São Paulo: RG Editores Associados, 1995.

OAB. **OAB defende afastamento imediato da ministra Erenice Guerra da Casa Civil**. Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília. 15 set. 2010. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/20581/oab-defende-afastamento-imediato-da-ministra-erenice-guerra-da-casa-civil>. Acesso em: 29 mai. 2016.

OLIVEIRA, Gisele. **Lava Jato: os núcleos do esquema segundo a Procuradoria**. ESTADÃO. São Paulo, 20 de mar. 2016. Site Disponível em: <http://infograficos.estadao.com.br/public/politica/operacao-lava-jato/esquema/> Acesso em: 20 de abril. 2016.

PASTANA, Manoel. **Processo: 5029060-90.2014.4.04.0000**. Ministério Público Federal: Procuradoria Regional da República – 4^a Região, 2014.

RICHARD, Ivan. **Em dois anos, Lava Jato consegue devolução de R\$ 2,9 bi desviados da Petrobras**. EBC Agência Brasil. Brasília. 20 de Abr. 2015
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/operacao-lava-jato>. Acesso em: 25 mar. 2016.

ROSANSKY, L. M. H. **Moral and ethical dimensions of managing a multinational business**. In: LEWIS, A.; WÄRNERDY, K-E. (Eds.). Ethics and economic affairs. London: Routledge, 1994.

SARDINHA, Edson. **Atos secretos mergulham Senado e Sarney na crise**. Congresso em foco. Brasília. 24 dez. 2009. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/atos-secretos-mergulham-senado-e-sarney-na-crise/>. Acesso em: 29 mai. 2016.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. **Corrupção: uma análise criminológica**. Revista brasileira de ciências criminais, v.89. São Paulo: RT, 2011.

STAGIRITIS Aristóteles. **Ética a Nicômaco**. [Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Borheim da versão inglesa de W. D. Ross]. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SUWANN, Leila. FREITAS, Jânio. **Escândalo do mensalão em jogo**. Folha da Manhã S.A.. São Paulo. 11 ago. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1108200507.htm>. Acesso em: 29 mai. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index**. Disponível em: <https://www.transparency.org>. Acesso em: 23 mar. 2016.

WEBER, J. Institutionalizing Ethics into Business Organizations: A Model and Research Agenda. Business Ethics Quarterly. v. 3, n. 4, Virginia: Research, 1993.