

O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: UM TRAÇO SOB AS PERSPECTIVAS HISTÓRICA E MORAL

THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN BRAZIL: COMMENTS UNDER MORAL AND HISTORICAL PERSPECTIVES

LUCIANO ELIAS REIS

Doutorando e Mestre em Direito Econômico pela PUC/PR, com Estágio na Universidad Rovira i Virgili - Espanha
Professor de Direito Administrativo no Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Advogado

Endereço eletrônico: luciano@rcl.adv.br

MARIANA CAMILLO SILVESTRE

Auditora Federal de Finanças e Controle - Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União
Advogada

Artigo doutrinário publicado no Juris Plenum Direito Administrativo nº 23, setembro de 2019.

Data de recebimento do artigo: 06.03.2019.

Datas de pareceres de aprovação: 02.05.2019 e 11.05.2019.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 24.05.2019.

SUMÁRIO: [Introdução](#) - [1. Conceitos de corrupção](#) - [2. A corrupção no Brasil](#): [2.1. Abordagens teóricas](#); [2.2. Aspectos relativos à moralidade e à ética na questão da corrupção](#); [2.3. Causas da corrupção no Brasil](#); [2.4. O Brasil no cenário global](#) - [3. Normas de combate à corrupção no Brasil](#): [3.1. Império](#); [3.2. República](#): [3.2.1. Decreto-Lei nº 2.848/1940 e leis penais especiais](#); [3.2.2. Lei nº 8.112/90](#); [3.2.3. Lei nº 8.429/92](#); [3.2.4. Lei nº 8.666/93](#); [3.2.5. Lei nº 9.504/97](#); [3.2.6. Lei nº 12.527/2011](#); [3.2.7. Lei nº 12.813/2013](#); [3.2.8. Lei nº 12.846/2013](#) - [Conclusão](#) - [Referências](#).

RESUMO: Este artigo trata da corrupção no Brasil, desde seus primórdios, analisando as causas, os aspectos e as normas editadas no país com o intuito de combater a corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: corrupção; perspectivas; moralidade; ética.

ABSTRACT: This paper deals with the corruption in Brazil since the beginning, analyzing the causes, aspects and the rules issued in the country in order to fight against corruption.

KEYWORDS: corruption; perspectives; morality; ethics.

INTRODUÇÃO

Os atos de corrupção no Brasil remontam aos primórdios da Colonização Brasileira pelos Portugueses, sendo que desde a sua fundação já existiam problemas relacionados à falta de organização da gestão pública como um todo. Não houve respeito à vontade do povo e nem planejamento a médio e longo prazo para o país, tanto que a ocupação dos espaços (em todos os sentidos e esferas) ocorreu de forma desordenada, o que *per si* gera um ambiente propício à corrupção.

São diversas as variáveis que giram em torno deste fenômeno considerado global, quais sejam, políticas, legais, institucionais e culturais, assim como éticas, morais, sociais, dentre outras. Salienta-se que a tentativa de combater a corrupção é tão antiga quanto os atos corruptivos, sendo que o estudo de seu histórico demonstra a vasta legislação existente desde o tempo do Império com o intuito de coibir tais atos. Contudo, pode-se dizer que são recentes os esforços tanto da sociedade quanto dos aplicadores da Lei para que haja efetividade no cumprimento dessas normas.

1. CONCEITOS DE CORRUPÇÃO

Conceituar a corrupção é um dos primeiros problemas encontrados no momento em que se decide pelo estudo desse tema. Devido à complexidade e à diversidade das variáveis que envolvem o assunto corrupção, torna-se dificultoso traçar uma definição específica a seu respeito.

De acordo com a definição encontrada no dicionário Aurélio, corrupção é o “ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. Devassidão, depravação, perversão. Suborno, peita”.(1) Conforme explica Melillo Dinis Nascimento, “há uma definição legal, outras definições políticas, definições da opinião pública e da opinião publicada, dentre outras acepções”. Segundo o autor, “a questão da conceituação não é um problema de fim, mas de método” e para tanto, são utilizadas quatro dimensões: i) a dimensão das relações corruptas; ii) a pluralidade do significado da corrupção; iii) a dimensão estrutural; e iv) a dimensão da reforma.(2)

A partir desses modelos, propõe como conceituação para a corrupção a ideia de que essa “é a interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, ilegalmente, recursos de organizações públicas, das quais pelo menos um deles faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa *accountability*”.(3) De forma simplificada, “a corrupção é o uso de bens, serviços, interesses e/ou poderes públicos para fins privados, de forma ilegal”.(4)

Em igual sentido, Flávia Schilling explica que a indagação sobre o que é corrupção “costuma ser o ponto de partida dos estudiosos [...], é também o primeiro ponto revelador de uma dificuldade”.(5) Justifica pelo argumento de “se muitos tentam dar conta de tal empreendimento, muitos também consideram que este é impossível”,(6) visto que é um termo de amplo escopo, fortemente carregado de sentidos éticos e imprestáveis para definições sociológicas ou jurídicas. Reverbera, ainda, que além de não ser possível defini-lo, este se apresenta em constante modificação em suas práticas, as quais invariavelmente dizem respeito a “relações entre quem detém o poder decisório e quem detém o poder econômico”.(7)

Pode-se apresentar também um conceito encontrado no Dicionário de Política. Conforme a autora, a definição de corrupção limita-se ao “comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal”.(8) A partir dessa definição, são apresentadas três formas de corrupção, quais sejam, o suborno, o nepotismo e o peculato.

Diferentemente da definição perquirida pelos mais diversos estudiosos de todas as áreas, inclusive sob o ponto de vista sociológico ou filosófico,(9) o conceito no ordenamento jurídico brasileiro “simplifica” tal intento ao prescrevê-lo no Código Penal, Decreto-Lei 2.848/1940, no Título XI - Dos crimes contra a administração pública, [artigos 317](#) e [333](#), que dividem a Corrupção em Ativa e Passiva.

Sob o viés da legislação brasileira, Edmundo Oliveira ensina que nos crimes de corrupção, seja ela passiva ou ativa, “o bem jurídico protegido em lei e atingido pelo crime é o decoro da administração, que tem como condição a legalidade de seu exercício e como consequência a sua credibilidade”.(10)

Em que pese a diversidade de conceitos apresentados, fundamentos científicos e suas variáveis ou até mesmo a dificuldade em definir com exatidão o termo corrupção, é notória a correlação entre corrupção e a legalidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, ainda mais contextualizando atualmente com o que é vivenciado nos últimos anos no Brasil. Não se desconhecem as corrupções e desvios do setor privado, tanto que diversas normatizações existem para afastá-las ou mitigá-las, inclusive até índices nacionais e internacionais.

Por tais singelas e rápidas noções, infere-se que a corrupção pode ocorrer em ambas as esferas, pública ou privada, seja ela a partir de um desvio de recurso feito por um funcionário público, originada a partir de um ente privado em relação à Administração Pública, ou mesmo apenas no domínio privado.

2. A CORRUPÇÃO NO BRASIL

2.1. Abordagens teóricas

A questão da abordagem teórica sobre o tema corrupção é um assunto de grande complexidade e que pode ser tratado sob diversas óticas.

A explicação acerca da existência da corrupção, em que pese parecer fácil em um primeiro momento, torna-se dificultosa a partir de um estudo mais aprofundado do assunto, vez que não se resume apenas a ações isoladas de esperteza e malandragem.

O estudo do tema pode partir tanto de premissas culturais quanto legais, morais e institucionais, sem que se deixe de analisar, também, o contexto econômico, social e político em que ocorre a prática da conduta corruptiva.

Sob a perspectiva cultural, pode-se dizer que a cultura da corrupção em nosso País provém dos tempos do Brasil Colônia. Contudo, em que pese a cultura ser uma forte influência quando se fala de práticas de corrupção, existem diversos aspectos importantes a serem considerados em um estudo acerca deste tema, como a instabilidade política, as estruturas de mercado, a escolaridade, os mecanismos de controle e os regimes de Estado, dentre outros.

Melillo Dinis Nascimento explica que no Brasil tem se apresentado em uma proporção tamanha que “contamina todos os níveis do Estado brasileiro”.⁽¹¹⁾ Por esse motivo, “a Constituição de 1988, diante da quantidade e complexidade da corrupção, elevou a questão da transparência e da moralidade públicas ao *status* de direitos essenciais ao próprio Estado”.⁽¹²⁾

Sérgio Ferraz discorre no Estado Brasileiro de forma a abordar o aspecto moral, visto que o Princípio da Moralidade se encontra expresso no ordenamento constitucional e deve ser obedecido pela Administração Pública, conforme preceitua o *caput* do [art. 37](#) da Constituição Federal de 1988. Segundo o autor, para que tal princípio seja respeitado, é fundamental a existência de uma estrutura jurídica baseada nos princípios da separação de poderes, da supremacia da Constituição e da soberania do povo. Ou seja, os Poderes integrantes do Estado, o próprio Estado e a sociedade como um todo devem atuar de forma a atender à moralidade e preservar o Estado de Direito.⁽¹³⁾

Tércio Sampaio Ferraz explica sobre a origem da corrupção fazendo uma análise sobre a legalidade sob o viés francês e o prussiano. Contudo, aduz que no Brasil prepondera um aquilate do espírito ético dentro de um patamar patrimonialista, isso porque historicamente a lei “é vista como um meio capaz de produzir favorecimentos e desfavorecimentos antes mesmo de ser um comando geral e impessoal”, ou seja, a lei não serve como uma barreira ou um amparo para a discricionariedade, e sim como um instrumento de poder.⁽¹⁴⁾

A partir dessas premissas, percebe-se que a corrupção no Brasil se apresenta de forma arraigada e forte. Contudo, é temeroso entender que a “cultura da corrupção” é tão somente a única origem desse fenômeno, porquanto variáveis políticas, econômicas e sociais contribuem para que a prática de tal conduta possa levar o País à desmoralização da sociedade, bem como do Governo de modo geral.

2.2. Aspectos relativos à moralidade e à ética na questão da corrupção

Sob uma análise inicial da palavra moral, esta se refere a normas de conduta e comportamentos de grupos sociais, bons costumes, pudor, honestidade, espírito intelectual e modo de proceder em relação ao próximo. Já a ética pode ser entendida, a princípio, como um sinônimo de moral, ou até mesmo a ciência da moral. Já em uma abordagem mais aprofundada, percebe-se que o aspecto moral se reflete sobre a capacidade de a consciência distinguir entre o bem e o mal. A partir dessa reflexão, iniciam-se diversas discussões acerca do que pode ser entendido por moral, dentre elas a reflexão filosófica do termo.

Quando do exame da moral sob o ponto de vista da filosofia, em uma experiência concreta relativa ao comportamento humano, a moral pode ser denominada como ética. A

palavra ética, por sua vez, deriva do grego *Ethikè* e essa de *Ethos*, costume, e pode ser vista tanto como ciência quanto como arte. “É *ciência* na medida em que se refere ao conhecimento racional dos princípios que regem o comportamento humano; é *arte* enquanto põe em prática os ensinamentos da ciência moral”.(15)

Contudo, tais normas comportamentais não obrigam o homem, pelo contrário, elas dependem da consciência moral e ética para serem seguidas e, por conseguinte, colocadas em prática. Isto é, o homem pode cumpri-las ou descumpri-las de acordo com a sua vontade. A concepção da moral na visão de Kant associa “a moral à esperança de recompensa e ao temor do castigo, e exige a pura compreensão intelectual do bem e o esforço hercúleo diante das tentações”.(16) A consciência do homem em relação ao seu comportamento sob o aspecto da moralidade e da ética tem como base a sociedade, seus costumes e valores. Os homens agem de acordo com o que sua consciência entende por bem ou por mal, bem como por obrigação ou tradição.

No que tange à administração pública sob a regência da Constituição da República Federativa de 1988, o aspecto moral da conduta de um agente público deve ser observado a partir do princípio da moralidade, além da obediência ao da Legalidade, os quais se encontram intimamente ligados para que haja o bom andamento da gestão pública.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta a moralidade administrativa como um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração. Para a jurista, a atuação com base na moralidade segue as mesmas regras de condutas acima apresentadas, ou seja, “implica em saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto”.(17)

Isso posto, conclui-se que a ética é uma conduta que se submete à vontade do homem e depende da sua consciência para ser colocada em prática, seja na esfera pública ou privada. Quanto aos atos praticados pelos agentes públicos, esses devem sempre atender aos princípios da moralidade e da legalidade para que o bem moral se concretize.

2.3. Causas da corrupção no Brasil

Para que se possa abordar as possíveis causas da prática de corrupção no Brasil, é necessário o retorno à época em que teve início a colonização do país por Portugal. Neste tempo, o Brasil era visto apenas como um local do qual poderiam ser extraídos produtos que gerassem riquezas para Portugal. A colônia trouxe uma diversidade de possibilidades de exploração de matérias-primas consideradas, à primeira vista, inesgotáveis.

Para que a fonte de renda, por assim dizer, bem como de matérias-primas a serem exportadas para a Europa tivesse uma forma de organização, em determinado momento da colonização do país houve a necessidade de regulamentar certas atividades aqui exercidas. Foi então que se constituiu a base da sociedade, a partir do que os colonizadores entendiam as providências básicas a serem tomadas quando do início de um povoado, sendo elas a criação de uma alfândega, uma igreja e um pelourinho.

A inexistência da personificação de uma autoridade pública específica que viesse a comandar esse novo povoado culminou na fragilidade dessa sociedade criada às pressas para que houvesse o funcionamento mínimo da colônia a ser explorada. Tal situação se dava tanto em razão da distância de Portugal quanto da falta de interesse dos colonizadores que vislumbravam prioritariamente a exploração das novas terras.(18)

A má organização por parte dos Portugueses para a gestão da colônia fez com que ocorressem “práticas administrativas lesivas aos interesses da coletividade e voltadas para o Poder central”,(19) o que implicou no surgimento de “problemas sociais, políticos e econômicos que se tornaram crônicos e ainda mais incontroláveis, tendo em vista a legislação frouxa e manipulada, segundo a vontade do Poder central”.(20)

Nessa época, mesmo existindo uma lei não tão rígida, em muitos casos ela era simplesmente ignorada pelas autoridades “sempre que contrariasse os interesses dos poderosos e seus apaniguados”.(21) Com base nesses pilares, houve o surgimento da República, o que de certa forma contribuiu para a falta de valores que se perpetuou na população desde então e adentrou a vida político-social dos brasileiros.

Ruy Barbosa foi um grande crítico da forma de administração utilizada no país, que priorizava a centralização e o atendimento à vontade do Poder central em detrimento dos anseios da população brasileira. O jurista “alertava para o grave problema da corrupção e da impunidade que atingia ativamente os altos escalões da então novel República inaugurada com a Constituição de 1891”.(22)

Diante de tais considerações acerca do contexto e da forma como se deu a criação do povoado hoje conhecido como Brasil, bem como da transformação deste em República, pode-se afirmar que um país fundado em alicerces e premissas errôneas, as quais privilegiavam a falta de organização da sociedade, o desrespeito à vontade de um povo e a

ocupação desordenada de um território, dentre outros, apresenta uma predisposição a atos de corrupção. Portanto, a partir da observação história de nosso país, tem-se que diversos são os motivos pelos quais a corrupção existe de forma contínua desde os tempos do Brasil Colônia.

Martins Júnior apresentou “condutas imorais aceitas pela sociedade, excessiva intervenção do Estado na esfera privada; baixos salários dos agentes públicos e um viciado processo eleitoral, cujas campanhas recebem financiamento privado”(23) como causas da corrupção. Nesse sentido, Jorge Hage entende que “o financiamento empresarial(24) de campanhas fere, antes de tudo, um princípio constitucional, o da igualdade (art. 5º), e afronta uma premissa universal dos sistemas democráticos: um homem, um voto”.(25).

Para Bertoni, “a causa da corrupção política e administrativa reside, em última análise, no choque entre o interesse público e o interesse privado”,(26) dado que ela ocorre a partir do momento em que o agente público sucumbe às pressões externas e acaba atendendo aos próprios interesses ou aos interesses de determinados grupos. Tal atitude faz com que o Estado seja desviado de sua finalidade legítima por meio da colisão entre os princípios da moralidade e da legalidade, em que o agente público atua de forma imoral e deixa de obedecer ao seu dever de agir conforme os preceitos da Lei. Nesse sentido, em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma.(27).

No tocante a causas da corrupção, também é mencionada a falta da participação popular na política de um país, vez que, não existindo o controle dos atos praticados pelos agentes públicos, estejam eles em qualquer das categorias apresentadas, torna-se mais fácil a prática de atos corruptivos. Acaso existisse a participação do povo no controle dos atos relativos à gestão como um todo da Administração Pública, menor a chance de propagação da corrupção. Nesse sentido, Bobbio ensina que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, ou do governo cujos atos de desenvolvem em público, sob o controle da opinião pública”.(28).

Por outro lado, os regimes ditatoriais e autocráticos, com os quais o Brasil conviveu por longos períodos, não permitem o exercício do controle e estão sujeitos a altos índices de corrupção. Contudo, a democracia e a consequente participação popular nos atos do governo não necessariamente isentam um Estado da corrupção, já que o próprio regime democrático possui vertentes que propiciam, ou mesmo estimulam, a prática de atos de corrupção.(29).

Em uma abordagem filosófica, Marilena Chaui explica que “favor, substituição e paternalismo evidenciam que a prática da participação política, através de representantes, não consegue se realizar no Brasil”.(30) No que se refere à democracia no país, a autora sustenta que “os representantes, em lugar de cumprir o mandato que lhes foi dado pelos representados, surgem como chefes, mandantes, detentores de favores e poderes”.(31) pensamento que se encontra em consonância com os argumentos aqui apresentados.

Dados da Transparência Internacional, ONG que atua no combate à corrupção, demonstram que o elevado índice de burocratização e a considerável taxa de imprevisibilidade econômica podem ser apontados como importantes causadores da corrupção no Brasil. Da mesma forma, o baixo nível educacional e cultural, assim como o alto grau de crença popular quanto à legitimidade das regras de controle da moralidade contribuem para o aumento deste fenômeno. Não se pode esquecer que a falta de sensação de pertencimento dos cidadãos como destinatários de um governo é um forte fator também.

Como visto, os atos de corrupção são provenientes de diversos fatores que se concentram mais especificamente na confusão entre os interesses público e privado, na falta de atuação da população na política do país, assim como na educação e na cultura de um povo.

2.4. O Brasil no cenário global

A corrupção tornou-se um problema global na medida em que se apresenta com maior ou menor intensidade, a depender de uma série de fatores como o nível educacional e cultural da população, a legitimidade das normas constantes do ordenamento jurídico, a existência ou não de alta burocratização na Administração Pública, dentre outros.

O pensamento de Francisco Bilac Moreira Pinto a respeito das práticas de corrupção corrobora os argumentos apresentados sobre as causas deste fenômeno no que se refere à atuação dos representantes do povo em uma democracia ou da falta de controle por parte da população em um regime ditatorial. Para o autor, “dentre as formas de aberração éticas que se vão tornando comuns nos países latino-americanos, podemos apontar os casos reiterados de presidentes ou ditadores que, entrando pobres para o poder, dele têm saído com imensas fortunas”.(32)

Tais ocorrências tornam-se possíveis em virtude da passividade das elites, as quais não podem ou não querem exercer os mecanismos de controle dos atos praticados pelos agentes públicos e, assim, acabam por contribuir para com a corrupção nas esferas administrativa e política. Este fenômeno está presente não só no Brasil, em países em

desenvolvimento ou latino-americanos, como é comum se pensar, mas também nos países ricos e desenvolvidos como os Estados Unidos da América, por exemplo. Em que pese ser um ferrenho defensor da moralidade, este país passou por diversos problemas relativos à corrupção, tanto no século XIX como na primeira metade do século XX, no decorrer dos governos de Grant, Harding e Truman.

Mateus Bertoncini, em uma crítica ao pensamento de Moreira Pinto, afirma que “a corrupção, embora possa ter sofrido consistente resistência no interior da nação americana, continuou presente, como é exemplo o escândalo de *Watergate*, ocorrido na década de 1970, no governo Nixon”.⁽³³⁾ Os EUA não são o único país desenvolvido a passar por escândalos de corrupção em seu governo; há registros ainda no Japão e também em países do velho mundo como Itália, Grã-Bretanha e Alemanha. Segundo Timothy J. Power e Júlio Gonzalez, “há evidências de que algumas formas de comportamento corrupto estão crescendo atualmente nas nações mais avançadas política e economicamente”.⁽³⁴⁾ Pode-se até indagar se os atos de corrupção estão aumentando nos países no mundo ou se a facilidade de transmissão e acesso à informação está tornando mais visível tal problema!

De qualquer sorte, sob outro prisma, a corrupção também se apresenta globalizada e não apenas como uma questão mundial em razão das transações comerciais internacionais, já que há inúmeros casos noticiados sobre o pagamento de propinas a agentes públicos de países importadores no intuito de aumentar a competitividade entre as empresas. Segundo Mateus Bertoncini, “o fenômeno da corrupção neste início do século XXI, continua presente, tudo indicando que continuará produzindo seus deletérios efeitos entre os diversos povos e nações, sendo motivo de grande preocupação em diversos países, bem como de organismos internacionais”.⁽³⁵⁾

As práticas corruptivas, portanto, têm ocorrido desde os tempos mais remotos em maior ou menor grau e nos dias de hoje são perceptivas em praticamente todos os países, conforme dados apresentados pela ONG Transparência Internacional.⁽³⁶⁾ Diante dos altos índices de corrupção que se pode verificar em todo o mundo, o estudo sobre o tema tem sido recorrente internacionalmente, tanto que diversas normas sobre o assunto foram editadas no intuito de conter as práticas corruptivas. São elas: Convenção Interamericana Contra a Corrupção, firmada em Caracas, em 29 de março de 1996 e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, em outubro de 2003.

3. NORMAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

3.1. Império

No Brasil, o combate à corrupção teve início na época Imperial com as regras positivadas na Constituição do Império de 1824. Contudo, como nas monarquias absolutistas em geral, prevaleceu a irresponsabilidade do chefe de Estado e do governo, conforme disposto em seu artigo 99. Por outro lado, havia a previsão da responsabilidade dos Ministros do Imperador por meio do artigo 133 da referida Carta.

O Código Criminal do Império, de 1830, no seu Título V, apresentava os crimes contra a boa Ordem e a Administração Pública e definia as prevaricações, os abusos e omissões dos empregados públicos.

3.2. República

Quando do início da República, a Constituição de 1891 previu em seu art. 54, § 6º, que “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a probidade da administração”.

A Constituição de 1934 trouxe em seu art. 113, número 38, a Ação Popular como uma forma de coibir atos que atentassem contra a moralidade administrativa.

À época, houve tanto manifestações contrárias quanto favoráveis à inserção da Ação Popular no ordenamento constitucional. Exemplo dos que se insurgiram contra tal decisão foi Clóvis Beviláqua, que “temia que daí adviessem inconvenientes que a boa organização do Ministério Público busca evitar. Arguia que para funções desse jaez a sociedade

possuía órgãos adequados, que melhor as desempenhariam do que ‘qualquer do povo’ ”.(37).

Por outro lado, Luís Machado Guimarães entendia “estar o legislador constituinte movido pelo elevado escopo de assegurar uma tutela mais eficiente dos interesses públicos, confiando-os à fiscalização desvelada e constante dos cidadãos”.(38).

Na mesma Carta, artigo 57, também houve menção ao crime de responsabilidade por violação da probidade administrativa.

A Carta da República de 1937 trouxe diversas modificações advindas do Estado Novo, que restringiu o direito recém-conquistado pelo povo de poder atuar contra a corrupção mediante a fiscalização dos atos da administração pública. Contudo, manteve, em seu art. 85, “d”, o dispositivo que previa como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade administrativa e a guarda e emprego do dinheiro público.

Em 1946, diante da nova Constituição, por meio da qual houve o retorno do país à democracia, a Ação Popular foi reinserida no ordenamento jurídico brasileiro com redação que propiciou maiores poderes ao cidadão, conforme dispõe o artigo 141.

Nesse período, a moralidade administrativa também foi protegida por meio de Lei Infraconstitucional, Lei 3.502/58, que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função.

A Constituição de 1967, em que pese ter sido uma Carta Militar, também tratou dos crimes políticos e da proteção à moralidade administrativa por meio dos crimes de responsabilidade.

A Constituição Federal de 1988, atual Carta da República, possui diversos dispositivos que tratam da probidade administrativa, dentre eles o [art. 14](#), § 9º, [art. 15](#), V, [art. 37](#), § 4º e [85](#), V.

Com a edição da Lei nº 8.429/92, a denominada Lei de Improbidade Administrativa, que se encontra em vigor atualmente, a antiga Lei 3.502/58 foi revogada.

3.2.1. Decreto-Lei nº 2.848/1940 e leis penais especiais

O Decreto-Lei nº 2.848/40 dispõe exaustivamente acerca dos crimes contra a administração pública em seus [artigos 312 a 359](#). Contudo, a esfera penal cuida dos crimes de corrupção não apenas por meio de seu respectivo Código, mas também por leis penais extravagantes relacionadas ao referido objeto. São eles:

- (i) [Art. 312](#), CP, Peculato: trata de desvio de dinheiro público por funcionário que tem a seu cargo a administração de verbas públicas;
- (ii) [Art. 316](#), CP, Concussão: exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida;
- (iii) [Art. 317](#), CP, Corrupção Passiva: solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem;
- (iv) [Art. 332](#), CP, Tráfico de Influência: solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função;
- (v) [Art. 333](#), CP, Corrupção Ativa: ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público;
- (vi) [Art. 337-C](#), CP, Tráfico de Influência em Transação Comercial Internacional: solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional;
- (vii) [Art. 1º](#) da Lei nº 9.613/98, alterada pela Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, Lavagem de Dinheiro ou Ocultação de Bens: a ocultação ou a dissimulação da natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

3.2.2. Lei nº 8.112/90

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O Estatuto prevê a sujeição dos servidores públicos federais ao regime disciplinar tratado por meio dos [artigos 116 a 182](#). Quanto aos atos de corrupção propriamente ditos, a legislação apresenta em seu [art. 132](#), inciso XI, o seu “tipo” específico. A penalidade a ser aplicada ao servidor que cometa a conduta mencionada será a demissão, desde que observado o devido processo legal, o qual neste caso seria o processo administrativo disciplinar.

A Lei nº 8.112/90 dispõe, ainda, sobre outros atos relacionados à corrupção, dentre eles: [art. 117](#), IX - valimento de cargo; [art. 132](#), IV - improbidade administrativa; [art. 132](#), VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; [art. 132](#), X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional.

3.2.3. Lei nº 8.429/92

A Lei de Improbidade Administrativa foi editada em 2 de junho de 1992 para dar efetividade ao [art. 37](#), § 4º, da atual Carta Maior e 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.

A legislação em tela visa a proteger o Poder Público dos atos de improbidade praticados não apenas diretamente pelo servidor público, mas também pelos colaboradores e beneficiários indiretos da administração pública, conforme se depreende de seus [artigos 1º](#) e [2º](#).

De acordo com o [art. 3º](#) da Lei nº 8.429/92, há previsão de aplicação de seus dispositivos àquele que, no que couber, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A Lei de Improbidade Administrativa, em qualquer das hipóteses existentes nos [arts. 9º](#), [10](#), [10-A](#) e [11](#), dispõe, por meio de seu [art. 12](#), I, II e III, uma série de sanções como impedimento de contratar com o Poder Público, multa, ressarcimento, suspensão dos direitos políticos, perda do cargo público, enfim, penalidades que poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativamente.

3.2.4. Lei nº 8.666/93

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei de Licitações e Contratos, tem o intuito de atuar tanto preventivamente quanto repressivamente contra a corrupção. Nesse sentido, prevê punições tanto no âmbito da esfera administrativa quanto penal aos agentes públicos que concorram para a prática de atos que venham a lesar a máquina administrativa.

A sanção administrativa da pessoa jurídica pode vir a ocorrer, caso a conduta por ela cometida se enquadre na hipótese constante de seu [art. 87](#) ou nas disposições do seu [art. 88](#).

As sanções penais da Lei de Licitações e Contratos estão previstas nos seus [arts. 89 a 98](#) e serão aplicadas desde que ocorra a prática de atos que afrontem os princípios e as normas que a regem.

Percebe-se que os tipos penais descritos na Lei nº 8.666/93 visam a resguardar Poder Público de possíveis condutas que possam causar danos à máquina administrativa, bem como ofender ao princípio da moralidade e ao interesse público.

Tais sanções penais não podem ser aplicadas às pessoas jurídicas que se encontrem casualmente envolvidas nas condutas tipificadas como crime pela citada lei, vez que a responsabilização penal atinge somente as pessoas físicas infratoras.

3.2.5. Lei nº 9.504/97

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi editada com a finalidade de aprimorar e fortalecer o sistema de controle e gestão eleitoral do Brasil, o qual é considerado uma fonte da corrupção no país.

A denominada Lei Eleitoral estabelece em seu [artigo 81](#), e respectivos parágrafos, as regras para as eleições e no tocante à corrupção define as diretrizes acerca das doações e contribuições oferecidas por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, bem como fixa seus limites e as respectivas sanções para aqueles que as desrespeitarem.

Tais dispositivos abrangem as sanções administrativas aplicadas às pessoas jurídicas quanto à proibição de licitar e contratar com o Poder Público para aqueles que descumpram os limites legais financeiros de doações e contribuições a campanhas eleitorais.

Ressalta-se que a referida penalidade decorrerá de processo tramitado na Justiça Eleitoral e será registrada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensa (CEIS).

3.2.6. Lei nº 12.527/2011

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regula a garantia fundamental do acesso a informações prevista nos [art. 5º](#), inciso XXXIII, [art. 37](#), § 3º, II e [art. 216](#), § 2º, da Constituição Federal e se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O seu [artigo 3º](#) estabelece requisitos mínimos para a divulgação das informações públicas e determina o procedimento adequado para tanto.

A Lei de Acesso a Informações é um instrumento que visa a atuar na prevenção contra a corrupção, vez que possibilita ao cidadão uma maior participação no processo democrático brasileiro por meio do controle social da gestão pública.

3.2.7. Lei nº 12.813/2013

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego.

A partir das definições contidas na Lei de Conflito de Interesses, o agente público pode se prevenir quanto às possibilidades nela descritas e, portanto, evitar a ocorrência de eventuais conflitos entre o interesse público e privado.

Dessa forma, ela abrange penalidades severas em seus dispositivos para aqueles que a descumprirem, conforme disposto nos [arts. 12](#) e [13](#).

Observa-se que os atos praticados por agentes públicos que ensejem conflito de interesses entre a atividade pública e a privada podem configurar improbidade administrativa para fins administrativos e civis, estando estes sujeitos às sanções previstas na Lei nº 8.429/93 e na Lei nº 8.112/90.

3.2.8. Lei nº 12.846/2013

A Lei nº 12.846/2013 advém do compromisso firmado pelo Brasil quanto à instituição de leis e meios de controle de repressão contra a corrupção, em razão de ser signatário das convenções internacionais que tratam do assunto.

A Lei Anticorrupção dispõe acerca da responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e

encontra-se em vigor desde 29.01.2014.

A principal novidade está em seu [art. 2º](#), o qual trata da responsabilização de forma objetiva, sendo exigido o nexa causal entre o ato lesivo à Administração Pública e o resultado que beneficie ou seja de interesse da empresa.

Dentre outros pontos relevantes, está o [art. 7º](#), VIII, que dispõe sobre o *compliance*, mecanismo ligado à prevenção e integridade, cujo *modus operandi* beneficia empresas que adotem boas práticas de prevenção contra atos de corrupção; e o [art. 16](#), que prevê o acordo de leniência, por meio do qual pode ocorrer a redução ou ainda a isenção de penalidade da pessoa jurídica, desde que essa colabore efetivamente com as investigações.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se perceber que a preocupação com a corrupção sempre existiu, assim como houve a edição de diversas leis infraconstitucionais com a finalidade de sancionar a prática de atos corruptos, além do tratamento do tema por meio do Código Penal e, também, das Constituições desde o tempo do Império até os dias de hoje.

Para rememorar, consigna-se que atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, são diversas as normas que deveriam coibir os crimes contra a Administração Pública, dentre elas o Código Penal e legislação penal extravagante; a própria Constituição Federal prevê a responsabilização daqueles que cometerem infrações político-administrativas; o Código de Ética da Administração Pública; legislação eleitoral no intuito de reprimir o abuso do poder político; Ação Popular que visa a anular os atos lesivos à moralidade administrativa e ao patrimônio público e ressarcir o dano causado; legislação que institui sanções contra atos de improbidade administrativa; assim como as legislações administrativas que regem as licitações e os contratos administrativos, os procedimentos administrativos, os servidores públicos e o respectivo regime disciplinar, o acesso à informação, o conflito de interesses.

Para tanto, não basta a edição de mais e mais legislações, ainda que a lei anticorrupção empresarial seja bem-vinda para suprir algumas lacunas, e sim a aplicação efetiva da legislação existente de modo a cumprir com o seu papel de coibir a corrupção quanto ao comprometimento da sociedade em utilizar os direitos e poderes que lhes foram concedidos e atuar no controle deste fenômeno que não é apenas nacional, mas mundial. O problema, por conseguinte, não se encontrava na falta de legislação que prescrevesse sanções contra a corrupção em sentido lato, mas sim na ineficiência da aplicabilidade de tais leis e na indiferença da sociedade quanto aos excessos cometidos pelo Estado ou pelos agentes públicos, o que propicia um “regime de impunidade” e um clima de ineficácia das leis.

Neste raciocínio, estudar e refletir a corrupção brasileira demanda uma análise sob o contexto moral e histórico sobre o desenvolvimento da sociedade pátria, considerando o patrimonialismo arraigado desde a sua exploração colonialista até o atual momento.

NOTAS

(1) CORRUPÇÃO. In: *Novo dicionário eletrônico Aurélio*. 3. ed. 1. imp. Curitiba: Positivo, 2004.

(2) NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). *Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 63.

(3) *Ibidem*, p. 65.

(4) *Ibidem*, p. 65.

(5) SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999. p.

44.

(6) Idem.

(7) Idem, p. 44.

(8) Ibidem, p. 47.

(9) Eloy Garcia faz interessante crítica sobre os diferentes fundamentos e raciocínios para definir corrupção em estudo que alude à corrupção descrita por Maquiavel. GARCIA, Eloy. *Istorie Fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción. Quaderns d'Italià*, n. 15, p. 117-126, 2010.

(10) OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 53.

(11) NASCIMENTO, op. cit., p. 60.

(12) Idem.

(13) FERRAZ, Sérgio. Corrupção: algumas reflexões. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr. 2009. p. 2.

(14) FERRAZ JR, Tércio Sampaio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio. *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, 2009. p. 181-183.

(15) OLIVEIRA, op. cit., p. 183.

(16) Ibidem, p. 185.

(17) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 69.

(18) Para Raymundo Faoro, há a linha patrimonialista do Brasil, o qual seguiu “a evolução de Portugal que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços de feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos, formou-se um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei que se tornou independente do próprio rei”. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista coordenado e conduzido pelo rei e por tal estamento, minoria dissociada da nação da qual sai a elite, classe política, que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico bloqueou a evolução do capitalismo industrial em razão do estamento burocrático, logo também obstaculizou a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo. (CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. p. 239).

(19) RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VIII, n. 10, jun. 2007. p. 72.

(20) Idem.

(21) Ibidem, p. 73.

(22) BERTONCINI, Mateus. *Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 29.

(23) MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 3-4.

(24) Quando ainda era permitido, já que após a decisão do Supremo Tribunal Federal passou a ser prática vedada (ADI 4650).

(25) Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/118742-financiamento-democracia-e-corrupcao.shtml>. Acesso em 24 maio 2018.

(26) BERTONCINI, op. cit., p. 33.

(27) GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 07.

(28) BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Tradução J. Ferreira. Brasília, DF: UnB/Polis, 1988. p. 208.

(29) GARCIA; ALVES, op. cit., p. 09.

(30) CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002. p. 436.

(31) Idem.

(32) PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1959. p. 21-22.

(33) BERTONCINI, op. cit., p. 34.

(34) POWER, J. Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, 21, nov. 2003. p. 51.

(35) BERTONCINI, op. cit., p. 34.

(36) Disponível em: <http://www.transparency.org>.

(37) RONZANI, op. cit., p. 77-78.

(38) RONZANI, op. cit., p. 78.

REFERÊNCIAS

BERTONCINI, Mateus. *Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BOBBIO, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Tradução J. Ferreira. Brasília, DF: UnB/Polis, 1988.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRAZ, Sérgio. Corrupção: algumas reflexões. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr. 2009.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio; SALOMÃO FILHO, Calixto; NUSDEO, Fabio. *Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, 2009. p. 181-183.

GARCIA, Eloy. Istorie fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción. *Quaderns d'Italià*, n. 15, p. 117-126, 2010.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

HAGE, Jorge. Financiamento, democracia e corrupção. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 jul. 2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/118742-financiamento-democracia-e-corrupcao.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2014.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). *Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PADILHA FILHO, Valmor Antonio. *Corrupção e a atividade empresarial*. Orientador: Fábio André Guaragni. 2010. 236 f. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania) - Centro de Universitário Curitiba, Curitiba, 2010.

POWER, J. Timothy; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 21, p. 51-69, nov. 2003.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VIII, n. 10, jun. 2007.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: Ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999.