



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**CARLOS MATHEUS FURTADO**

**CORRUPÇÃO PASSIVA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: EFETIVIDADE E  
EFICÁCIA**

**Assis/SP  
2018**



Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"

**CARLOS MATHEUS FURTADO**

**CORRUPÇÃO PASSIVA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: EFETIVIDADE E EFICÁCIA**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

**Orientando(a):** Carlos Matheus Furtado

**Orientador(a):** Eduardo Augusto Vella Gonçalves

**Assis/SP  
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

F992c FURTADO, Carlos Matheus

Corrupção passiva na legislação brasileira: efetividade e  
eficácia

/ Carlos Matheus Furtado. – Assis, 2018.

35p.

Educação- Trabalho de conclusão do curso (Direito ). – Fundação  
nal do Município de Assis-FEMA

Orientador: Ms. Eduardo Augusto Vella Gonçalves

1.Corrupção 2.Ética 3.Leis

CDD341.378

# **CORRUPÇÃO PASSIVA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: EFETIVIDADE E EFICÁCIA**

**CARLOS MATHEUS FURTADO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

**Orientador:**

\_\_\_\_\_

EDUARDO AUGUSTO VELLA GONÇALVES

**Examinador:**

\_\_\_\_\_

EDSON FERNANDO PÍCOLO DE OLIVEIRA

Assis/SP  
2018

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente a minha mãe, que sempre esteve ao meu lado transmitindo a sua energia positiva e o seu amor; Aos meus irmãos, que sempre acreditaram no meu potencial como estudante e futuramente, também como profissional; E a toda a minha família que sempre me apoiou

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, meus amigos, minha família e o corpo docente da FEMA, em especial, ao orientador, Prof. Eduardo Augusto Vella Gonçalves, que com seu ensinamento transmitido ao longo do curso enriquecera sobremaneira o presente estudo.

O Valor final da vida depende mais da consciência e do poder de contemplação, que da mera sobrevivência. (Aristóteles)

## RESUMO

O presente trabalho realiza uma pesquisa sobre a corrupção, a aplicabilidade da Lei nº 12.846/13, e como a ética (ou a falta dela) interfere na eficácia da lei. A corrupção é um problema econômico, político e social complexo, com repercussões destrutivas em todas as esferas de nossas sociedades. A corrupção ameaça a democracia e o crescimento econômico, a integridade de nossas instituições e nossos valores sociais. Como o Banco Mundial apontou, os custos diretos da corrupção apenas para as economias nacionais excedem um trilhão de dólares a cada ano, sendo a corrupção encontrada nos setores públicos e privados. Uma abordagem ampla é necessária. Boa governança, regimes e sistemas legais transparentes para combater a corrupção são elementos de vital importância para alimentar e sustentar o desenvolvimento econômico, o crescimento e a prosperidade. Nesse sentido, sua luta no nível legal deve ser de suma importância, para a qual não basta emitir os regulamentos correspondentes, mas sim que eles sejam devidamente aplicados a fim de alcançar uma realização material dos fins. da nossa Constituição, defendendo os direitos fundamentais das pessoas através do controle da regularidade do sistema legal em sua totalidade, bem como exercendo um controle do poder político das agências e funcionários do Estado, o que nos leva a fortalecer as instituições democráticas, evitando distorções na economia, vícios na gestão pública e a deterioração do moral social

**Palavras-chave:** Corrupção. Ética. Lei.

## ABSTRACT

The present work conducts research on corruption, the applicability of Law 12.846 / 13, and how ethics (or its lack) interferes with the effectiveness of the law. Corruption is a complex economic, political and social problem with destructive repercussions in all spheres of our societies. Corruption threatens democracy and economic growth, the integrity of our institutions and our social values. As the World Bank has pointed out, the direct costs of corruption only to national economies exceed \$ 1 trillion each year, with corruption found in the public and private sectors. A comprehensive approach is needed. Good governance, transparent regimes and legal systems to combat corruption are vitally important elements in fueling and sustaining economic development, growth and prosperity. In this sense, their struggle at the legal level must be of the utmost importance, for which it is not enough to issue the corresponding regulations, but rather that they be properly applied in order to achieve a material realization of the ends. of our Constitution, defending people's fundamental rights by controlling the regularity of the legal system as a whole, as well as exercising control of the political power of state agencies and officials, which leads us to strengthen democratic institutions, avoiding distortions in the economy, vices in public management and the deterioration of social morality

**Keywords: Corruption. Ethic. Law.**

## SUMÁRIO

Introdução.....	10
1. Corrupção .....	12
1.1 conceitos de corrupção.....	12
1.2 sobre o fenômeno da corrupção .....	13
1.3 caracterização do fenômeno da corrupção passiva.....	14
1.4 impacto econômico da corrupção .....	18
2. A importância das leis para combate a corrupção e proteção do patrimônio público ....	20
2.1 a criação da lei 12.846: a lei anticorrupção.....	20
2.2 proteção ao patrimônio público por meio da sua administração .....	23
3. Como a ética (ou falta dela) no setor público influencia na.....	27
Conclusão.....	32
Referência bibliográfica .....	33

## INTRODUÇÃO

Diferentes avaliações internacionais indicam que Brasil apresenta pontuações na luta contra a corrupção abaixo da média mundial e suas contrapartes na Aliança do Pacífico, embora relativamente semelhantes à média da América Latina. Estes resultados, que se mantiveram relativamente estáveis nas últimas décadas, e refletem o progresso potencial na luta contra este flagelo.

A corrupção não é apenas um flagelo que afeta o setor público, é transversal à economia e tem efeitos altamente prejudiciais para o setor privado. É urgente que o Brasil avance em termos de força institucional, uma das dimensões que reduziu a capacidade competitiva e a eficiência do país na última década. Este fato, persistentemente reiterado por avaliações internacionais durante os últimos anos, sem dúvida, afeta a obtenção de níveis mais altos de crescimento econômico e desenvolvimento.

Apesar dos avanços em matéria normativa e sancionatória, vários resultados que avaliam o combate à corrupção no Brasil continuam sendo preocupantes. Melhorias significativas nos indicadores ainda não foram registradas e ainda há problemas visíveis em nível local.

Não só se almeja um país com grandes reformas em matéria de previdência, educação e saúde, tão necessárias a um maior progresso no desenvolvimento, justiça e equidade, como também se destaca como país necessitado de uma reforma da moral e da ética em certos segmentos da sociedade, seja ela na esfera pública e privada. Maior investimento é necessário na consolidação da ética e valores como ferramentas que asseguram a conduta legal de indivíduos e funcionários públicos no desempenho de suas funções. Só assim poderemos consolidar acordos coletivos que nos permitam agilizar seu trânsito em direção a melhores padrões econômicos e sociais.

Em 1º de agosto de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a questão, até então inédita no país, da responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas para a prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Vale ressaltar que o Brasil já havia se comprometido a punir pessoas jurídicas por atos de corrupção, ratificando: (i) a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, de 1997 (Decreto nº 3.678, de 2000); (ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 (Decreto nº 4.410, de 2002);

e (iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (Decreto nº 5.687, de 2006). A Lei, convocada pela mídia Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, entrou em vigor no final de janeiro de 2014 e foi um marco importante na luta contra a corrupção no Brasil, que anteriormente punia apenas indivíduos (pessoas físicas) que pagaram e receberam subornos, mas não para empresas envolvidas em atos de corrupção.

O estudo está dividido em quatro capítulos. O primeiro trata sobre Corrupção, considerando seus conceitos, fenômeno e impacto na sociedade. O segundo aborda A Importância das Leis para Combate a Corrupção e Proteção do Patrimônio Público, levando em consideração a implementação da Lei Anticorrupção no Brasil. O terceiro capítulo trata sobre como Como A Ética (Ou Falta Dela) no Setor Público Influencia na Aplicação Efetiva da Lei Anticorrupção. Neste mesmo capítulo, será abordado como a condução da vida pública e as questões envolvidas não se limitam a questões técnicas, requer todos os fatores que compõem a vida do homem, teórico, cultural, histórico, social e ético.

O presente trabalho tem por objetivo discutir a aplicabilidade da norma vigente no combate a corrupção passiva, com ênfase nos aspectos de sua efetividade e eficácia, na vertente da esfera punitiva por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, artigos jurídicos, doutrina, revistas jurídicas, jurisprudência, normas constitucionais e infraconstitucionais foi o método de procedimento específico do trabalho em questão.

# 1. CORRUPÇÃO

## 1.1 Conceitos De Corrupção

A corrupção é um fenômeno que afeta a legitimidade e a confiança no Estado, pois indica uma ruptura no comportamento racional do Estado em relação à gestão dos interesses coletivos que deve conduzir (ABRAMO, 2005). A corrupção pode ser considerada como abuso de poder ou confiança por um ator para obter benefícios pessoais ou um grupo particular de poder, em detrimento de interesses coletivos (FILGUEIRAS, 2006).

O fenômeno da corrupção aponta para variáveis institucionais na gestão do público e, até mesmo, da sociedade como um todo, que se expressam em normas e regulamentos, mas também aponta os valores e práticas dos indivíduos. Por essa razão, a percepção e a sanção que os grupos sociais fazem do fenômeno e seus eventos assumem um interesse especial (FILGUEIRAS, 2006). Uma gestão incorreta dos interesses individuais, onde cada ator tenta otimizar seu lucro independentemente das consequências sociais dessa ação, gera falhas no desenvolvimento social, político e econômico dos países. Isso foi demonstrado em vários estudos que foram realizados em diferentes ciências por mais de duas décadas (DURKHEIN, 2003). Este tem sido capaz de estabelecer como "altos níveis de corrupção estão associados com baixos níveis de investimento e crescimento" e, quando vivem o desenvolvimento econômico e corrupção, propinas introduzir custos e distorções, a corrupção reduz o investimento total, mas incentiva o investimento excessivo em infraestrutura pública.

É reconhecido que documento que a corrupção é um fenômeno que envolve:

- i. Recursos públicos (monetários ou em espécie);
- ii. Vários tipos de atores (públicos, privados, legais ou ilegais) participam da gestão da corrupção; intervir em momentos diferentes e com base em diferentes motivações e racionalidades e,
- iii. O objetivo da ação dos atores - diversos - é o maior acúmulo de poder (de todos os tipos).

A corrupção praticada na coisa pública é denominada corrupção passiva. Dentro da legislação brasileira é considerada com crime como demonstra o artigo 317 do Código Penal Brasileiro, cuja finalidade é punir funcionários públicos:

“O art. 317 não define que o sujeito ativo é o funcionário público, mas o título do capítulo fala em "crimes praticados por funcionários públicos". Portanto, a corrupção passiva só pode ser praticada por funcionário público. Porém, a conduta descrita no art. 317 fala em "solicitar (...) ainda que fora da função", que seria o caso do funcionário público de férias, de licença, cumprindo pena administrativa, etc (mesmo nestes casos ele não deixa de ser funcionário público). A conduta ainda prevê que o crime pode ser praticado antes do funcionário público assumir a função (é o caso, por exemplo, de um sujeito que passa num concurso público, já tomou posse, ainda não começou a trabalhar, mas já sabe qual será a sua área de atuação, e quando irá começar a exercer o cargo; ele então, neste momento, comete o crime de corrupção passiva). Só pode ser sujeito passivo o funcionário público se o ato para o qual ele está se corrompendo for das suas atribuições (se o ato não é da sua atribuição, ele até poderá ser partícipe, mas não autor). É, portanto, um crime próprio” (BRASIL, 2012).

Entende-se, portanto, como corrupção as ações ou omissões que têm a ver com o uso indevido e o destino de recursos públicos para benefícios particulares, através de transações irregulares que implicam a violação de algum modelo de comportamento. Quando se fala de corrupção, refere-se tanto à esfera pública quanto à privada. Eles são inseparáveis. E isso, porque a corrupção está intimamente ligada ao poder, mas a todo poder, político e econômico, entre os quais há um relacionamento íntimo.

## **1.2 Sobre O Fenômeno Da Corrupção**

A corrupção também pode ser compreendida como abuso de posições de poder ou confiança, para o benefício particular em detrimento do interesse coletivo, realizado através da oferta ou solicitação, entrega ou recebimento de bens ou dinheiro em espécie, em serviços ou benefícios, em troca de ações, decisões ou omissões.

Esse conceito, que orienta as investigações da Lei 12.846, busca delimitar um fenômeno que tem sido considerado, por alguns autores, como ambíguo, já que se refere a um grande número de práticas humanas e por isso seu estudo empírico foi avançado a partir de práticas criminalizadas.

A complexidade do fenômeno da corrupção está ligada à diversidade de expressões institucionais e culturais que a moldam (FILGUEIRAS, 2006). Conhecemos pelo menos três dimensões que os estudos recentes diferenciam para abordar o problema:

- Conceito amplo - Estudos culturais: as pessoas tendem a identificar a corrupção com situações de favoritismo mesmo quando, em sentido estrito, o patrimônio público não está em risco. Esta é uma concepção ampla de corrupção. Nessa ordem de ideias, a

corrupção é um tipo de comportamento antiético que não afeta necessariamente o patrimônio público.

- Conceito restrito refere-se ao que em cada contexto institucional é entendido como corrupção. É reconhecido que os padrões éticos a partir dos quais uma prática pode ser considerada corrupta tendem a variar entre uma sociedade e outra, por isso é útil interpretar a corrupção da criminalização que cada sociedade faz.

A segunda abordagem foca em quão comuns ou difundidas são as práticas que uma ou outra sociedade determinou serem corruptas, diferenciando assim a corrupção sistêmica isolada:

- Corrupção isolada: Quando há poucas pessoas que cometem atos de corrupção em uma sociedade, é estranho e relativamente fácil identificá-las pelas autoridades.

- Corrupção sistêmica: é comum e reconhecido pelas autoridades e pela sociedade como algo normal. Quando isso acontece, e as mesmas entidades que investigam, processam e punem atos de corrupção foram afetadas pelo problema, a corrupção é dita sistêmica.

A terceira abordagem não se refere mais à dimensão individual da corrupção, mas à expressão desse fenômeno nas estruturas sociais e institucionais, como segue:

- Corrupção social: Ação social oculta ou deliberada, ilegal ou ilícita, de acordo com interesses particulares, realizada por meio de qualquer cota de poder em espaços normativos e estruturados que afetem os deveres de função, os interesses coletivos e / ou a moralidade social.

- Sistemas de corrupção institucionalizada: estruturas e processos que ao longo do tempo foram instalados na sociedade como modalidades atuais de obtenção contínua de benefícios particulares em detrimento de um bem público institucional, organizacional ou de grupo. Assim, é estabelecida uma moralidade fronteira que favorece maior permissividade social do “todo mundo o faz”, que na literatura sociológica é denominada “técnica de neutralização”.

### **1.3 Caracterização Do Fenômeno Da Corrupção Passiva**

O fenômeno da corrupção refere-se a uma prática considerada incorreta, partindo do pressuposto de que há clareza sobre os limites do que é proibido e o que é permitido, por parte dos atores que têm responsabilidades públicas, e que vai contra o bem comum ou o bem comum e do patrimônio público.

As manifestações do fenômeno na sociedade ocidental e sua expressão nas dimensões econômica, cultural e política apontam como ponto de partida uma tensão entre os interesses privados e públicos que os atores, sejam eles estatais, privados ou cidadãos, agenciam (FILGUEIRAS, 2006). Situação que alguns autores denominaram "a tensão entre o comportamento egoísta e os valores públicos" (HABERMAS, 2004). Isso mostra como os mecanismos gerados pela sociedade para regular a relação entre o governo, o setor privado e os cidadãos são distorcidos. O sistema de preços, os procedimentos burocráticos, os impostos, entre outros, são gerenciados por meio de suborno, que são transbordamentos e permitem, além disso, a intervenção do crime organizado nesses processos, envolvendo também grandes grupos políticos. A corrupção nesse caso, além de crime, se torna algo completamente imoral (DURKHEIN, 2003). De acordo com Bourdieu (2005)

Colocar a questão da moral na política ou da moralização da política em termos sociologicamente realistas significa interrogar-se, de modo muito prático, a respeito das condições que deveriam ser preenchidas para que as práticas políticas fossem submetidas, permanentemente, a um teste de universalizabilidade; para que o próprio funcionamento do campo político imponha aos agentes aí engajados em tempo integral limitações e controles tais que eles sejam obrigados a seguir estratégias reais de universalização. Vemos que se trataria de instituir universos sociais no quais, como na república ideal de Maquiavel, os agentes teriam interesse na virtude, no desinteresse, no devotamento ao serviço público e ao bem comum. A moral política não cai do céu; ela não está inscrita na natureza humana. Apenas uma Realpolitik da Razão e da Moral pode contribuir para implementar a instauração de um universo no qual todos os agentes e seus atos estariam submetidos - especialmente pela crítica - a uma espécie de teste de universalizabilidade permanente, instituído praticamente na própria lógica do campo. (BOURDIEU, 1996, p. 221).

Funcionários de alto nível do governo econômico "podem" praticar a corrupção a partir do seu livre acesso a informações privilegiadas, ser incluídos em listas de fornecedores e vendedores ou contratante selecionados como são algumas das etapas do processo contratual ou privatização de empresas estatais se tornar corrupção. De acordo com estudos realizados por diferentes países analisados por Bonfim (2002), esta situação não é apenas típico de país em desenvolvimento, mas aqueles que ocupam o lugar mais alto no índice honradez.

As decisões que tomam dos funcionários com base em seu propósito egoísta não apenas geram maiores custos sociais e econômicos, mas podem levar a investimentos públicos inconvenientes ou desnecessários. A racionalidade egoísta, em cujo princípio é o lucro pessoal, pouco ou nada consulta os fins do investimento público em relação a melhores condições de vida. E neste processo, é evidente que os fatos de corrupção não

só altos comandantes e líderes políticos, mas também o oficial médio, que integra o aparato administrativo do Estado estão associados.

Nestes eventos, o funcionário burocrático, que na teoria de Max Weber “se baseia em emprego, salário, pensão e promoção, preparação profissional e divisão do trabalho, concursos fixos, formalismo documental e subordinação e superioridade hierárquica...” nutre seus interesses com os ganhos da corrupção (DURKHEIN, 2003). A agência oficial de tais eventos, na maioria das vezes está associada a processos clientelistas onde lealdades políticas indicam preferências no exercício das suas funções, as preferências recompensar seus "amigos". Essa situação se torna mais evidente em governos autoritários e em democracias em construção. Nas democracias desenvolvidas, os casos ocorrem, mas em menor grau, por serem mais controlados.

Como tem sido argumentada, a corrupção representa uma tensão entre público e privado e, por sua vez, estas categorias têm significados que estão associados com as variáveis culturais da sociedade, o produto de processos históricos específicos. As diferenças entre suborno, presentes, brindes e prêmios para governadores, funcionários e gerentes de empresas dependem da leitura que a sociedade lhes dá. São fronteiras fracas, que são mais bem definidas quando há consenso social e institucional nas esferas pública e privada (ABRAMO, 2005).

O abuso de poder e confiança por parte dos atores sociais tem uma nuance temporal e cultural (FILGUEIRAS, 2006). A sociologia tem sido clara em apontar como a corrupção, sua definição e classificação, está ligada às normas e práticas que a sociedade aponta em um dado momento. Nesse sentido, a corrupção aparece como um fenômeno associado a percepções, imaginários e avaliações sociais.

Assim, o fenômeno da corrupção aponta para variáveis institucionais da gestão do público e mesmo da sociedade como um todo, que se expressam em normas e regulamentos, mas também indicam os valores e práticas dos indivíduos. Por essa razão, a percepção e a sanção que os grupos sociais fazem do fenômeno e seus eventos assumem um interesse especial (DURKHEIM, 2003).

Seguindo o aspecto cultural de ler os fatos da corrupção, a confiança dos cidadãos na capacidade do Estado de resolver "disputas com justiça e eficácia" desempenha um papel fundamental. Quando o Estado não funciona, a sociedade procura grupos e mecanismos alternativos para processá-los. Silva (2003) aponta a principal causa do nascimento da máfia siciliana foi a falta generalizada de confiança no Estado italiano. Um aumento nas transações privadas ocorreu em um momento em que o Estado não tinha

capacidade para lidar com tais transações. O Estado não poderia oferecer um método confiável para resolver disputas e administrar transferências de propriedade privada. Foi lá quando a máfia emergiu como substituta.

Da mesma forma, o fenômeno da corrupção baseia-se na existência de redes interpessoais muito mais eficazes para gerir os interesses dos grupos do que o governo ou a administração pública. Essas redes interpessoais aceleram a troca de favores e pagamentos e, por sua vez, enfraquecem a gestão pública. Em cada sociedade, de acordo com seu tamanho e o desenvolvimento de sua institucionalidade, a incidência de redes interpessoais - patrimonial e clientela - é diferente (FILGUEIRAS, 2006). Assim, em países onde as instituições públicas não são desenvolvidas e os valores da lealdade política tradicional são os que orientam o processamento regular dos assuntos coletivos, essas redes são muito eficientes, enquanto nos países onde uma série de padrões foi padronizada, e procedimentos que diminuem a ação discricionária e personalista do ator, as redes interpessoais perdem reputação por sua baixa efetividade (BONFIN, 2006).

Finalmente, a corrupção acaba sendo um fenômeno por meio do qual o "interesse próprio é administrado" por cada um dos indivíduos e grupos sociais dos países, situação que gera uma gestão ineficiente e, em última análise, frustrante das questões de desenvolvimento e bem-estar da sociedade (DURKHEIM, 2003). Esse fenômeno pode, nessa ordem de ideias, favorecer a inclusão de determinados setores nos processos de desenvolvimento, mas deixa de fora grandes setores da população, o que acaba gerando um progressivo enfraquecimento da institucionalidade, explicado em grande parte pela falta de confiança na capacidade do Estado de administrar o poder em favor de todos.

A ação egoísta dos corruptos não coloca objeções morais, isto é, não é afetada pelas consequências de suas ações em termos de prejuízo público. Além disso, um dos problemas que prediz a racionalidade econômica é que alguns indivíduos altamente racionais lotados em cargos públicos, que estão a tentar aumentar os seus lucros, pode causar uma diminuição profunda na qualidade de vida de uma sociedade. Quando isso acontece, os recursos para a água potável não chegam ao seu destino, as campanhas de vacinação não são realizadas e, em geral, diminui o bem-estar que o Estado deve garantir a toda a sociedade.

Essas situações geram falhas no desenvolvimento social, político e econômico dos países. Isto foi demonstrado em vários estudos que foram realizados desde várias ciências há mais de duas décadas atrás; Assim, foi possível estabelecer como "altos níveis de corrupção estão associados a baixos níveis de investimento e crescimento" e, quando o

desenvolvimento econômico e a corrupção coexistem, subornos introduzem custos e distorções a corrupção reduz o investimento total, mas incentiva o investimento excessivo em infraestrutura pública, onde os montantes de investimento do Estado e do governo são aumentados.

## **1.4 Impacto Econômico Da Corrupção**

A corrupção deteriora o ambiente econômico, reduz a renda pública, aumenta os gastos e contribui para o déficit fiscal. Desta forma, uma distribuição desigual de renda e um aumento nas taxas de pobreza são alcançados. A outra consequência dos atos corruptos é o aumento dos custos de transação, a incerteza na economia e na política e afeta as decisões de investimento. A incerteza institucional causada pela corrupção é gerada pelas decisões que dizem respeito aos setores públicos e privado, e pelo poder discricionário dos agentes da burocracia; é evidente em atos como o suborno que leva as instituições a resultados econômicos ineficazes e enfraquece as ações dos agentes do Estado; portanto, o suborno se torna um mecanismo desigual e injusto que impõe uma taxa regressiva que afeta negativamente, particularmente as atividades comerciais e os serviços de pequenos negócios e indivíduos; o efeito da corrupção sobre a renda que afeta a capacidade do Estado de obter renda, porque a evasão é promovida, reduz a base tributária e a progressividade do sistema tributário.

A demanda de recursos produz um aumento incessante em impostos, pagando uma diminuição do número de contribuintes como que refletem em investimentos públicos, uma vez que a corrupção incentiva o investimento em projetos de capital intensivo, onde as rendas são facilmente removíveis, propostas em infraestrutura e obras públicas, mas os negligencia os gastos em educação e saúde, e reduz o impacto de programas de renda social, que afeta a desigualdade. Além disso, os poucos recursos destinados às atividades de transição e manutenção provocam a redução da rentabilidade das obras públicas, em detrimento dos recursos estatais. Isso se conjectura no impacto sobre as finanças públicas porque altera a situação da despesa pública, há alguma evidência de que países corruptos gastam menos em saúde e educação, o que afeta negativamente o crescimento. em contrapartida, é mais provável que gastem mais em atividades improdutivas, como gastos militares. Finalmente, a corrupção afeta o crescimento do país, pois há uma ligação negativa entre a percepção dos índices de corrupção e os níveis de desenvolvimento econômico medidos pelo PIB real per capita.

Demóstenes Torres frisou que no Brasil “se rouba de 3 a 5% do PIB por ano”, significando que “72 a 84 bilhões se esvaem em corrupção”, pelos dados do Banco Mundial. Saliendo que a lei brasileira “é muito permissiva”, Demóstenes sublinhou que “cadeia não recupera, mas em alguns casos não têm jeito”. Dizendo que a corrupção acontece no País pela “certeza da impunidade”, o Senador que já apresentou quatro projetos de combate à corrupção, enfatizou algumas consequências desse crime como a evasão de tributos, aumento dos custos das obras e serviços públicos, atraso na implantação de políticas públicas e ampliação das desigualdades sociais. Explicou, ainda, que a corrupção “não é um ato isolado” e alguns resultados dela são “filas nos hospitais, crianças com fome e estradas esburacadas”. (SOUZA, 2008, p.87).

Isto é visto no fato de que os países com altos níveis de corrupção têm um PIB real per capita subaquática, dito de outra forma, os países com per capita baixa renda real, têm altos níveis de corrupção. Existe uma ligação negativa entre os índices de percepção de corrupção e o crescimento econômico medido pelo crescimento real do PIB per capita, como indicam estudos da corporação de transparência internacional.

## **2. A IMPORTÂNCIA DAS LEIS PARA COMBATE A CORRUPÇÃO E PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

As mudanças sociais, econômicas e políticas nas sociedades contemporâneas estão acontecendo com velocidade crescente, dada a extensão dos efeitos da era da informação e da globalização. A atividade criminosa como fenômeno social também sofre mutações rápidas, o que gera a necessidade de estabelecimento e adaptação constante dos sistemas jurídicos, a fim de proporcionar ao Estado e à sociedade os meios mais eficazes e garantidos para combatê-lo.

A corrupção no sentido amplo é um desses fenômenos que evolui constantemente para escapar dos controles que foram estabelecidos para garantir a confiança do público nas instituições. Essa circunstância exige a revisão periódica dos instrumentos normativos destinados a prevenir e combater seu flagelo.

No Brasil essa adaptação é imperativa, dada a extensão desta prática perniciosa e também devido ao crescimento exponencial do setor público pela incorporação de pessoas e entidades que tradicionalmente estavam fora da estrutura do Estado, sem gestão dos recursos públicos e organizações não-governamentais, as instâncias e expressões organizacionais do setor privado, entre outras, que agora participam da formulação, através de políticas públicas.

Nesse sentido, a corrupção no seu sentido mais amplo afetou a deterioração gradual das características dos órgãos e órgãos das funções do Estado brasileiro, bem como o envolvimento de ativos públicos que limitam a capacidade do Estado em garantir a mais direitos da população, um fenômeno que tem sido especialmente relevante nas últimas décadas.

Sendo este último um elemento importante, em virtude de testemunhar grandes atos de corrupção, cuja responsabilidade, por muito tempo, não foi determinada pelo sistema de justiça Brasileira, mostrando que forma grandes quantidades de bens, fundos públicos e outros ativos tenham sido removidos da sociedade de forma ilícita, e cujo destino foi dissipado perante terceiros, pessoas interpostas e entidades bancárias pertencentes aos chamados paraísos fiscais.

### **2.1 A Criação Da Lei 12.846: A Lei Anticorrupção**

Apesar do cenário não parecer tão favorável, o Brasil é uma das muitas jurisdições que promulgaram leis anticorrupção que desencadeiam a responsabilidade corporativa e pessoal pelas ofensas cometidas dentro e fora das fronteiras nacionais.

Em 1º de agosto de 2013, o Brasil promulgou a Lei 12.846, uma nova lei contra a corrupção que estabelece um sistema abrangente de responsabilidade corporativa e individual por atos de corrupção contra funcionários públicos brasileiros ou estrangeiros ou agências governamentais. A nova lei contra a corrupção entrou em vigor em 28 de janeiro de 2014. As empresas que realizam atividades diretas ou indiretas no Brasil - seja por meio de um funcionário ou contratado independente, uma subsidiária ou como parte de uma cadeia de fornecimento - devem prestar atenção especial aos esboços desta lei, as severas sanções por violações e as medidas que recomendamos para garantir o cumprimento total (MAGGIO, 2015).

A lei anticorrupção tem por objetivo sanar a lacuna existente no sistema jurídico brasileiro sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos ilícitos em desfavor da Administração Pública nacional e estrangeira, principalmente, atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

Contudo, a evolução legislativa em matéria contra a corrupção acaba sendo progressiva, por isso tem sido inevitável implementar o organismo regulador desta Lei, que visa fiscalizar o ato administrativo, além de um número de elementos necessários para alinhar eficaz e eficiente este assunto específico com outros instrumentos de caráter substantivo e adjetivo do nosso sistema legal.

“Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados na comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da moral, visando ao bem comum. No Direito Público - do qual o Direito Administrativo é um dos ramos - a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo como a gestão mesma dos interesses da coletividade.”

O tema já foi abordado no Código Penal brasileiro, mais precisamente pelo artigo 317, acompanhado de dois parágrafos, sendo o ato ilícito punido com pena mínima de dois anos e máxima de doze, acompanhada de multa. Vale ressaltar que o art.317, §1º é uma

circunstância de aumento de pena, e o §2º trata-se de uma atenuante, na modalidade privilegiada da corrupção passiva. Com base em diversas jurisprudências de desembargadores, tais como, Nelson Hungria, Cantidiano Almeida, Gonçalves Santana, entre outros, a caracterização se dá mediante aceitação por parte do funcionário público ou o oferecimento a este. Aceitação ou o oferecimento de vantagem indevida, para prática de ato pertinente a função específica do subornado ou peitado (corrompido) (GONÇALVES, 2011).

A questão punitiva varia de acordo com a gravidade da situação, porém todos os tipos de corrupção ferem os princípios éticos da sociedade. Tornando-se também difícil o trabalho de quem investiga tais atos ilícitos, pôr na maioria das vezes serem usados “laranjas” para livrar os verdadeiros responsáveis pela tendência à associação criminosa para receber vantagens indevidas. É habitual haver certa confusão entre os termos corrupção e improbidade administrativa. Ressalto ainda que a corrupção passiva e a improbidade administrativa mantêm, entre si, uma relação de gênero e espécie (JESUS, 2012).

Ou seja, toda a corrupção passiva é improbidade administrativa, mas nem toda a improbidade administrativa é corrupção passiva. Vale ressaltar que o tratamento da improbidade administrativa se dá pela Lei 8.429/92 de atos comissivos e omissivos, tendo por consequência o enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário público ou atentado aos princípios específicos da administração pública, constituindo ilícitos de natureza administrativa, funcional, política e civil, sujeitando os infratores as penas de mesma natureza (MIRABETE; FABBRINI, 2011).

Além disso, muitos governos em todo o mundo ratificaram as convenções internacionais contra a corrupção, como os tratados da OCDE e as Nações Unidas. As empresas no processo de expansão de sua presença internacional por meio de transações comerciais internacionais, como quando conduzem negócios no contexto de uma "cadeia de fornecimento", devem procurar aconselhamento jurídico para implementar um programa de conformidade corporativa que levará em consideração. Tem leis e convenções fundamentais contra a corrupção para garantir a conformidade legal (GRECO, 2014).

Durante as últimas duas décadas, o Brasil demonstrou um sério compromisso de combater o suborno de funcionários públicos em transações comerciais. Durante os anos 1990, o Brasil promulgou uma miríade de leis penais para combater a corrupção, incluindo a legislação contra a lavagem de dinheiro relacionada ao suborno, fraude de títulos, ocultação de bens e abuso de poder econômico. Em agosto de 2000, o Brasil a comissão

aprovou a Convenção da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). sobre o combate da corrupção de Funcionários públicos Estrangeiros em Transações Comerciais internacionais<sup>3</sup> e tornou-se um dos signatários da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção em dezembro de 2003. Estes padrões internacionais são projetados para combater a corrupção de políticos e autoridades governamentais em transações comerciais. No entanto, de acordo com a OCDE, o Brasil não adotou medidas suficientes para estabelecer responsabilidade pessoal e corporativa pelo suborno de um funcionário público estrangeiro (CAPEZ, 2012).

Com a promulgação da lei anticorrupção, o Brasil agora estabelece sua própria lei legal para combater e processar o suborno de funcionários públicos e dentro da administração pública, conhecida como a corrupção passiva. A nova lei não só fornece a responsabilidade direta pessoal e corporativa para atos ilícitos cometidos contra qualquer um dos três ramos do governo - executivo legislativo e judicial - em todos os níveis de governo, e em particular a corrupção e a fraude no da licitação e contratação de contratos públicos, mas também se aplica a atos de corrupção cometidos contra funcionários públicos dentro e fora do país, independentemente de a ofensa ocorrer dentro ou fora das fronteiras brasileiras.

O tipo objetivo de corrupção passiva deve ser definido como a solicitação, manifestando a disposição de aceitar ou aceitar por qualquer funcionário público, a qualquer momento, qualquer vantagem indevida para si ou para outra pessoa ou instituição em troca de conformidade ou não conformidade com suas obrigações como funcionário público. A definição típica não deve exigir o desempenho do ato ou a omissão que é procurada pela vantagem. O fato de o funcionário público solicitado expressar sua disposição de aceitar uma vantagem em troca do abuso de suas funções públicas pode ser considerado uma circunstância agravante no momento da imposição da penalidade.

## **2.2 Proteção Ao Patrimônio Público Por Meio Da Sua Administração**

Já ficou evidente que, como tentativa de impedir e combater a apropriação da coisa pública para fins privados, a Lei nº 12.846/2013 mescla instrumentos de responsabilização da pessoa jurídica envolvida em atos de corrupção com previsão de penalidades, estímulo à criação de procedimentos internos de integridade e incentivo à delação de atos de corrupção (FIDALGO; CANETTI, 2015, p. 253-254). Julgamos essa definição das

inovações trazidas pela LACE a mais completa e a que melhor define seus principais mecanismos. Etimologicamente, tem-se por leniência tolerância, brandura, indulgência.

No contexto aqui abarcado, compreende o abrandamento da punição a ser imposta pelo Estado que, diante da colaboração dada pela pessoa jurídica, em contrapartida lhe flexibiliza, diminui-lhe as penalidades do ilícito praticado. O instituto é uma forma de atrair aquele que se arrepende do ato ilícito, ou que constata na empresa indícios da sua prática ou que numa investigação foi identificado como infrator e, por colaborar na fase inquisitiva, levando à identificação de outros agentes envolvidos, recebe do Estado redução nas sanções que lhe seriam aplicadas se o acordo não fosse celebrado. Seu conteúdo está abarcado pela natureza de consenso da Administração Pública, da qual também se origina o regramento da delação premiada, aplicado na esfera criminal.

Etimologicamente, tem-se por leniência tolerância, brandura, indulgência. No contexto aqui abarcado, compreende o abrandamento da punição a ser imposta pelo Estado que, diante da colaboração dada pela pessoa jurídica, em contrapartida lhe flexibiliza, diminui-lhe as penalidades do ilícito praticado. O instituto é uma forma de atrair aquele que se arrepende do ato ilícito, ou que constata na empresa indícios da sua prática ou que numa investigação foi identificado como infrator e, por colaborar na fase inquisitiva, levando à identificação de outros agentes envolvidos, recebe do Estado redução nas sanções que lhe seriam aplicadas se o acordo não fosse celebrado. Seu conteúdo está abarcado pela natureza de consenso da Administração Pública, da qual também se origina o regramento da delação premiada, aplicado na esfera criminal.

Para salvaguardar condição de propriedade pública dos funcionários públicos para gerentes ou administradores, indivíduos, e os interessados a administração e execução transferido para os conselhos comunais, municipais, organizações sócias produtivas e outros organismos e expressões organizacionais de recursos Poder Público a partir do uso devido do recurso fiscal.

Além disso, o patrimônio público é considerado o que corresponde a fundações e associações civis e outras instituições criadas com fundos públicos que recebem recursos públicos para o seu funcionamento, ou pelas pessoas dos órgãos e entidades de âmbito nacional, estadual, distrital, governo municipal e outras autoridades locais nos territórios poder público e agências que são dirigidas por institutos federais, autônomos nacionais, estaduais, distritais e municipais, o Banco Central, universidades públicas e outras pessoas de direito público nacional, estadual, distrital e municipal.

Para atribuir responsabilidade no âmbito da luta contra a corrupção é expressamente mencionar fiscalizadores e organizações sócias produtivos e de outros organismos e

expressões organizacionais do Poder Público como sujeitos ativos e passivos da Lei, estabelecendo dentro a noção do que é considerado propriedade pública, os recursos que qualquer das entidades ou organismos públicos atribuídos a essas pessoas, que são considerados funcionários públicos, com o único propósito dos regulamentos e penalidades estabelecidas por esta Lei .

A fim de estabelecer uma autoridade responsável por notificar a Controladoria Geral da República da nomeação ou designação e cessação de funções, das pessoas que administram os recursos alocados por qualquer entidade ou órgão público para fins de execução de projetos para a comunidade. De acordo com Meirelles (2001)

A Administração pública é o conjunto de órgãos e serviços do Estado e objetivamente é a expressão do Estado agindo in concreto para satisfação de seus fins de conservação, de bem estar individual dos cidadãos e de progresso social. Na amplitude desse conceito entram não só os órgãos pertencentes ao poder Público como, também, as instituições e empresas particulares que colaboram com o Estado no desempenho de serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo, ou seja, a Administração centralizada (entidades estatais) e a descentralizada entidades autárquicas, fundacionais e empresariais) e os entes de cooperação (entidades paraestatais). (MEIRELLES, 2001, p.74).

A fim de reforçar a luta contra a corrupção, fortalecer a ética pública e a moral administrativa e evitar possíveis conflitos de interesse que possam surgir no desempenho das funções dos agentes públicos, um capítulo é definido com um conjunto de regras destinado a impedir que os interesses de uma natureza particular sejam colocados perante os interesses do Estado, implicando responsabilidades civis, criminais e administrativas em caso de situações de conflito de interesses.

Seguindo as recomendações da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Declaração de Interesses é implementado como uma das medidas para evitar conflitos de interesse em relação às obrigações que incumbem funcionários públicos e casos aplica-se aos indivíduos. Esta declaração é a indicação tanto da Controladoria-Geral da República, como as atividades superiores, profissionais e econômicos, que desenvolve papel público diferente, a fim de garantir a transparência de suas ações, porque eles são demarcar suas atividades públicas que podem desenvolver o funcionário público fora das suas horas de trabalho, com recursos privados, produzir ou nenhuma renda ou benefício monetário, os quais tende a evitar a oposição de interesses particulares com o interesse público, é diga conflito de interesse.

Se estabelecem responsabilidades para com as mais altas autoridades em relação à obrigação de identificar veículos, embarcações e aeronaves oficiais afetos aos órgãos ou entidades sob sua direção, a fim de evitar o uso diferente para o próprio órgão ou entidade ao qual é atribuído resolvido o referido veículo. Há também uma punição corporal para aqueles que usam tais veículos, navios e aeronaves para outros fins que não o trabalho oficial do órgão ou entidade. Com o que se estabelece desta forma a responsabilidade, tanto das autoridades mais altas como das que utilizam ilegalmente veículos, agravam a dita responsabilidade quando os fins são políticos ou eleitorais.

O Ministério Público, que já utiliza da ação civil pública para reprimir as práticas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, podem se ater ao fato de tentar rejeitar certas nomeações, contratações viciosas, afinal trata-se de patrimônio público e é de grande interesse acautelar esse patrimônio tão arruinado, só assim poder-se evitar o que vem acontecendo com tanta assiduidade. Exemplos de nomeações podem ser demonstradas:

Nomeia-se para gerir Banco de alta importância quem era, até pouco tempo, alto executivo de mega-investidor. Nomeia-se para outro Banco, também de grande importância, devedor do próprio Banco, acusado de gestão temerária na Instituição que gerira. Nomeia-se para assessoramento especial de Governador de Estado quem deixa a Presidência de Companhia Estatal por ter seus bens indisponibilizados por supostos atos de inidoneidade, de improbidade administrativa. (FIGUEIREDO, 2004, p. 77).

Em relação aos obstáculos encontrados nos procedimentos e investigações são apontados como a dificuldade de fornecer as informações requeridas pelo Ministério público e a Controladoria-Geral da República, em relação à verificação financeira da declaração jurada de bens ou a prática de infrações nos termos desta lei, carregando no caso de inadimplência uma punição severa.

Com relação aos crimes do setor privado, novas formas de crime relacionadas com o suborno são estabelecidas quando realizada por qualquer pessoa no exercício de atividades profissionais financeiros ou comerciais, a obtenção de uma vantagem indevida em benefício próprio ou de outra quando ele executa ou se abstém de agir, desconsiderando o dever inerente de suas funções. Estabelecendo isso

Assim, a criminalização de condutas relacionadas à corrupção, que não é realizada apenas por funcionários públicos ou afeta diretamente o patrimônio público, mas por todos.

### **3. Como A Ética (Ou Falta Dela) No Setor Público Influencia Na Aplicação Efetiva Da Lei Anticorrupção**

A excelência na gestão de interesses coletivos não pode ser alcançada sem a formação de servidores públicos em critérios sólidos de conduta ética, portanto, o correto comportamento destes é condição para a boa governança. Ética aplicada ao serviço público implica serviço aos cidadãos, é a chave para criar e manter a confiança na administração e das suas instituições para melhorar a qualidade da administração pública honesta, eficiente, objetiva e justo elemento de conduta de funcionários na gestão de assuntos públicos. (GARCIA, 2006)

Sem olvidar de que o vocábulo “corrupção” remete diretamente à cognição daquilo que é contrário à ética, alheio à moral, cabe aqui demonstrar que o Direito Administrativo, como ramo autônomo do Direito Público, é lastreado em princípios e regras emanadas dos preceitos contidos na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88).

Análise da ética pública é um problema de primeiro nível, é no debate entre neoliberais e neocomunitaristas, este último evoca precisamente os gregos para recuperar virtudes públicas. Em 1982, o filósofo MacIntyre publicou seu livro "After Virtue", no qual ele propôs um retorno à tradição aristotélica das virtudes.

Para ter funcionários responsáveis, também precisamos de políticos responsáveis, uma vez que estes, sendo figuras públicas, estão na visão social, portanto, em todos os atos, devem ser um exemplo a ser imitado NALINI (2014). Qualquer tentativa de promover a ética pública que não inclua o corpo político está fadada ao fracasso. Política e administração são algo indissolúvel. Uma ética concentrada apenas em funcionários e estrangeiros para os políticos leva diretamente ao fracasso.

Uma das causas de uma crise de confiança nas instituições públicas deve-se à corrupção cometida pelos líderes do governo: políticos e funcionários. Para recuperar a credibilidade neles é necessário reforçar os hábitos e o espírito de serviço. Essa tarefa é responsabilidade de uma ética pública, gerando convicções, forjando hábitos, a partir dos valores e objetivos que justificam sua existência. Altos padrões de conduta ética são fatores-chave para o reconhecimento da boa governança. Qualquer governo será legitimado na medida em que promove, opera e verdadeiramente pratica a ética pública.

Para reconquistar a confiança nas instituições públicas, é importante primeiro saber quais são as causas perdidas, embora em termos gerais seja possível dizer que há desconfiança porque a credibilidade se perde. Quando você mente, engana a si mesmo,

promete e não cumpre, enquanto há necessidades que nunca são satisfeitas, os cidadãos deixam de acreditar. Na filosofia política são os fundamentos que sustentam a relação ético-política, essencial para a recuperação da confiança dos cidadãos. A política implica deliberação permanente sobre os deveres para a vida pública, por isso tem uma essência ética inalienável. Ética e política se movem dentro da mesma dimensão. A política não pode funcionar corretamente sem ética. Eles são os olhos do mesmo rosto. Assim, quando falta, a visão se torna incompleta, o horizonte é impedido de ser visto, gerando o corpo político para tropeçar e perder a credibilidade do cidadão.

Infelizmente, a política não goza de boa aceitação, e é por isso que é necessário dignificá-la, para retornar ao seu sentido original, no qual ela coloca exigências de comportamento ético ao promover e praticar as virtudes do ser humano.

Diante de situações de incerteza no governo, leis, regras e receitas mágicas não são suficientes, o único uso de técnicas é insuficiente se não for acompanhado por uma ética pública que esteja no auge da razão humana. A ética nos servidores públicos não se reduz a uma lista de bons princípios, implica uma mudança essencial nas atitudes de cada indivíduo. Deve ser traduzido em atos concretos orientados para o interesse público. Em outras palavras, implica o exercício da virtude por parte dos servidores públicos. Se você tem funcionários com princípios saudáveis, certamente é possível alcançar bons governos, que por sua vez podem trabalhar com excelência e qualidade, o que significa ter e tornar efetivos os meios para satisfazer a pluralidade de interesses.

Como mecanismo de controle da corrupção, no âmbito de atuação da LACE, o compliance consiste em instrumentos e procedimentos de integridade empresarial, auditoria e incentivo de denúncia de irregularidades que, compostos, traduzem-se no dever de prevenção assumido pelas empresas em estabelecer códigos de ética e conduta, como recursos de autorregulação e expedientes efetivos de prestação de contas. Por agir com integridade, as empresas podem deflagrar investigações internas de atos corruptos praticados pelos seus funcionários e, na celebração do acordo de leniência, têm a possibilidade de ser beneficiadas, conseguindo atenuar as sanções (MUNHÓS DE SOUZA, 2015, p. 151).

Apesar dos acordos internacionais existentes, a legislação atual, bem como algumas agências para promover a ética e combater a corrupção, muitos políticos e funcionários estão longe de viver eticamente. Há também muitos países, especialmente aqueles que estão em desenvolvimento, que precisam de muito trabalho para ter os instrumentos necessários para garantir um Estado ético, para que o monitoramento do comportamento dos servidores públicos ainda esteja longe. para ter a atenção desejada das autoridades governamentais. Em muitos países, as agências de controle da administração pública são

reduzidas a números de monitoramento ou relatórios sobre gastos, minimizando a conduta pessoal, por isso é importante que tanto os governos quanto os grupos sociais estejam preocupados em orientar e monitorar o comportamento dos seus funcionários públicos.

A ética pública é um instrumento poderoso para conter a corrupção, apresentando princípios e valores que limitam o comportamento criminoso, por isso é necessário incorporá-lo à caixa de ferramentas existente para combatê-lo. O uso da ferramenta ética consegue despertar a supraconsciência em todo funcionário público, entendida como uma profunda consciência que permite a uma pessoa não apenas discernir o que é certo do que não está em cada ato que realiza, mas agir corretamente (MUNHÓS, 2015). Ou seja, não é suficiente para o servidor público estar ciente do que é bom ou não, se ele finalmente agir de maneira inadequada. Além de entender o que é certo do que não é, está agindo, sendo capaz de se abster quando algo está errado.

A corrupção é uma constante na história da humanidade, existiu, existe e certamente existirá no futuro. Seu custo é muito alto para governos e administrações públicas porque altera a vida de cidadãos e instituições, reduz a confiança, desvia recursos que permanecem para benefício privado entre os indivíduos. O fato de haver governantes corruptos tem um preço para a comunidade: o sofrimento humano em suas diferentes formas: pobreza, desemprego, doença, fome, injustiça e, às vezes, morte. Esses sofrimentos são perpetuados e até crescem quando as metas dos programas governamentais não são cumpridas. A observação de tanta dor fala da impotência dos governantes para resolver as demandas dos cidadãos (JUNIOR, 2002).

A corrupção é uma prática global que invade não apenas a esfera pública, mas também a privada e a social. Na esfera pública, diz respeito principalmente a políticos e funcionários públicos de alto nível. Ganância, ganância por dinheiro e anseio por poder são causas internas ou pessoais que impulsionam a corrupção. Em nossos dias, devido aos benefícios do mau uso do poder e da pilhagem de fontes públicas, há um grande interesse em ocupar uma posição e permanecer nela.

É impossível parar a corrupção se o problema moral não for resolvido primeiro. Enquanto a mentalidade dos governantes e funcionários públicos que se prestam a práticas corruptas não mudar em direção à probidade e à integridade, continuaremos no desvio de metas e no não cumprimento das metas. Nenhum governo pode funcionar de maneira ideal se não educar sua equipe em honestidade e probidade. Se a corrupção não for reprimida dentro dos governos e das administrações públicas, a injustiça e a desigualdade na sociedade continuarão a aumentar, gerando mais descontentamento e ressentimento entre

os cidadãos. Em alguns países já houve casos em que a população está fazendo justiça por sua própria mão.

A redução da corrupção tanto em um país quanto no mundo, e não a eliminação requer uma total reorganização do sistema político e da estrutura do Estado. Exige mudanças radicais no plano político, jurídico, econômico, social e cultural. (NALINI,2014)

Sem dúvida, os esforços para combater a corrupção são louváveis, mas ainda permanecem tentativas míopes que tentam atacar a doença intensificando os controles externos e ignorar ou negar a importância da ética como um instrumento de autocontrole nos indivíduos. A ética reconhecida como uma ferramenta de negócios já é um elemento importante, mas ainda não conseguiu estabelecer mecanismos para obter verdadeiramente para o fundo dos funcionários públicos que produzem neles uma transformação.

Nos países em transição para a democracia, os sistemas políticos e instituições fracas, tentativa incongruente para operar um sistema para a aplicação da ética baseada em modelos que não se conformam com a realidade. Expectativas que estão a ser impossível de alcançar. Não esqueçamos que os países devem chegar a suas próprias conclusões considerando a sua natureza política e cultural. Nestes esforços dos países para combater a corrupção são insuficientes para a falta de infraestrutura legal, institucional e cultural. Qualquer tentativa de combater a corrupção falhar especialmente quando a responsabilidade por essa tarefa cabe aos governantes corruptos. A melhoria nas sociedades não seria possível sem uma melhoria no governo acompanhado por um projeto ético. (GARCIA, 2006)

Se não se pode obter governante e funcionários que tenham uma atitude, positiva, aberta, solidária e flexível acompanhada por princípios e valores profundamente enraizados, qualquer tentativa de introduzir novos programas, modelos e técnicas para modernizar a administração e torná-la mais eficiente ela será nula. Isto é assim porque qualquer instrumento ou programa é operado por indivíduos: a prestação de contas, controle orçamentário, aplicação, avaliação, sistemas para promover a qualidade, o serviço civil, etc. (GARCIA, 2006). Apresentando uma técnica para tentar melhorar um serviço quando não há condições adequadas poderia ser contraproducente. Implementar uma carreira Função Pública em um ambiente de corrupção, não ético, que é operado por pessoas sem valores pode resultar em estabilidade no emprego para corruptos na ausência das condições para a oposição, assim, de uma forma, a corrupção é institucionalizada.

Qualquer melhoria no funcionamento dos órgãos públicos apoiados por técnicas e inovações, feitas para maior eficiência e responsabilidade, só será possível se for

acompanhada de princípios e valores éticos. Nem a ética sozinha nem as técnicas da Nova Administração Pública serão capazes de alcançar as transformações necessárias para a eficiência administrativa. A promoção da ética unilateralmente corre o risco de permanecer em um discurso. A condução da vida pública e as questões envolvidas não se limitam a questões técnicas, requer todos os fatores que compõem a vida do homem, teórico, cultural, histórico, social e ético. Desta forma, o conjunto de regras e controles não garante que o servidor público atue eticamente correto. Somente a força das convicções éticas pode cobrir o vazio que o contexto produz. Maior eficácia da ética só será possível se for acompanhada pela educação de uma forma que influencie a cultura social. A cultura é o fertilizante para a semeadura da semente ética. A cultura social é a água para a semente germinar. A chave para obter a ética é alcançar o espírito do indivíduo, não ficar em belas palavras e boas intenções. (JUNIOR, 2002)

A ética não pode ficar apenas no pessoal administrativo, deve atingir a hierarquia mais alta do governo. Deve também alcançar os partidos políticos, removê-los da ladainha em que estão envolvidos e fazer com que seus militantes se renovem, exercitem autocrítica e não façam parte do servilismo. Uma definição mais ampla do escopo da ética pública sustenta que ela não está limitada a questões governamentais, mas abrange todos os assuntos públicos, incluindo a sociedade em geral, portanto, deve abranger também os setores privado e social. (KANITZ, 1999).

Uma das razões pelas quais a ética não é encorajada é porque ela ensina a pensar, tornando-se assim uma arma poderosa que dada às autoridades pode gerar confrontos com políticos e corporações transnacionais.

Enquanto atitudes antiéticas não são exterminadas, sendo inerente ao ser humano, que pode ser combatido e reprimido sempre que há consciência, e vai fazer um grande esforço, estabelecendo medidas. A aplicação adequada das ferramentas administrativas deve ter em conta, por um lado, uma ótima seleção e treinamento de servidores públicos com bons princípios e valores éticos e, por outro, fomentando um espírito de serviço. Qualquer modelo, por mais inovador que seja, falhará se uma verdadeira renovação ou revalidação cultural não for garantida nos membros que integram e operam as organizações. A nova Gestão Pública corre o risco de ser mais uma moda na Teoria da Administração Pública. (MUNHÓS, 2015)

O estudo da ética pública e sua promoção na política e na administração pública permitirão avançar na construção ou consolidação de bons governos.

## CONCLUSÃO

Lembrando a ética aristotélica de que os seres humanos “desde o nosso nascimento somos movidos a ser justos, sóbrios, corajosos e desenvolver outras qualidades. No entanto, ainda estamos procurando outra coisa, a saber, o bem em sentido estrito”. É possível dizer que esse bem será de maior alcance se for realizado a partir de uma posição pública.

A partir desse pensamento, é interessante ver que ainda hoje se discuta a aplicação de uma Lei para que o óbvio seja respeito, o direito a conservação da coisa pública, e o pior, a ineficácia diante de nossos olhos da aplicabilidade dessa lei. Talvez isso ocorra exatamente pelo fato da corrupção atingir, principalmente, as partes mais importantes e sensíveis da população, que é o direito à educação e saúde. Uma pessoa que não tem acesso à educação de qualidade, obviamente acaba fechando os olhos para os perigos e desmantelos que essa prática causa para seu meio.

Apesar do Brasil estar avançando no sentido de combater as práticas seculares de corrupção, do magistrado defender que devesse ter política judiciária para fazer frente às demandas da sociedade no combate da corrupção, parece que a falta de ética nos setores públicos e privados não deixam que os brasileiros percam a ideia de que a impunidade toma conta do país. Mas nisso não tira o mérito da Lei nº 12.846/13, que propõe a adoção de medidas e procedimentos conducentes à facilitação da investigação pelas instituições competentes e à investigação pré-processual e processo penal com o objetivo de acelerar o início, o processamento e a conclusão de processos penais, mediante a criação e o fortalecimento de instâncias especializado em crimes de corrupção.

O que não se pode é achar que essa prática seja comum, pois, os atos de corrupção pública são condutas ilegais e imorais de agentes públicos que substituem as finalidades da função pública pelo interesse particular na obtenção de vantagens, ou seja, desviam poderes dolosamente. A partir da conscientização dos problemas da corrupção, o Estado deve promover o fortalecimento da aplicação de sistemas públicos de divulgação de processos de contratação, seus executores e registros de conformidade, através de meios de informação, para que a transparência saia do papel e gere mecanismos de participação cidadã para garantir a transparência nos processos de seleção e, ao mesmo tempo, o destino e investimento correto e adequado dos recursos públicos.

## REFERÊNCIA BIBLIORÁFICA

- ABRAMO, C. W. "Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção". *Novos Estudos - CEBRAP*, nº 73, 2005.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 13. ed. Niterói: Impetus, 2007.
- BONFIM, M. *A América Latina*. Coleção Intérpretes do Brasil. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, v. II, 2002.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CAPEZ, F. **Curso de Direito Penal**. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FABBRINI, R. N.; MIRABETE, J. F. **Manual de Direito Penal**. 25ª. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Corrupção no poder público*. São Paulo: Atlas, 2002.
- FILGUEIRAS, F. "A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas". *Cadernos Cedes*, IUPERJ, nº 5, 2006.
- GARCIA, Roberto Soares. Delação premiada: ética e moral, às favas. Boletim IBCCRIM, no 159, fev./2006. Disponível em <[http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/\\_imprime.php?id=3158&idBol=188](http://www.ibccrim.org.br/site/boletim/_imprime.php?id=3158&idBol=188)>. Acesso em: 07 ago. 2018.
- GONÇALVES, V. E. R. **Direito Penal Esquemático**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- Greco, Rogério. **Curso de Direito Penal – Parte Especial – Vol IV**. São Paulo. Impetus, 10ª Ed. 2014, pg. 454.
- HABERMAS, J. Correção versus verdade. O sentido da validade deontológica de juízos e normas morais. In: *Verdade e justificação*. Ensaios Filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.
- JESUS, D. **Direito Penal - Parte Especial 4**. 17ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- KANITZ, Stephen. A origem da corrupção. Revista Veja. 1600ª ed. São Paulo: Abril, 1999.
- Maggio, Vicente de Paula Rodrigues. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Salvador. Ed Jus Podium, 2015. Pg. 201.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. Manual de direito penal. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MUNHÓS DE SOUZA, Jorge. Responsabilização administrativa na Lei Anticorrupção. In: MUNHOS SOUZA, Jorge; PINHEIRO DE QUEIROZ, Ronaldo. [Org.]. Lei Anticorrupção. 1 ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 131-178.

NALINI, José Renato. Ética geral e proissional. 11ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

NORONHA, E. M. **Direito Penal**. 19ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

NORONHA, Edgard Magalhães. Direito penal. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 4.

NUCCI, G. S. **Código Penal Comentado**. 9ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Eduardo Araújo da. Crime Organizado: procedimento probatório. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, Dario Sandro de Castro. Evolução histórica da corrupção brasileira e os procedimentos jurídicos que a sociedade dispõe para combatê-la. Disponível em:

<<http://www.tj.ro.gov.br/emeron/revistas/revista8/04.htm>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

TELES, N. M. **Direito Penal - Parte Especial**. São Paulo: Atlas, 2004.