



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



**ADRIANO ROBERTO SOARES**

**OS REFLEXOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO NA RELAÇÃO ENTRE O  
PÚBLICO E O PRIVADO**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**PATO BRANCO**

**2014**

**ADRIANO ROBERTO SOARES**



**OS REFLEXOS DA LEI ANTICORRUPÇÃO NA RELAÇÃO ENTRE O  
PÚBLICO E O PRIVADO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA** Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> MSc Sandra Mara Iesbik Valmorbidá.

**PATO BRANCO**

**2014**



## TERMO DE APROVAÇÃO

### Os Reflexos da Lei Anticorrupção na Relação Entre o Público e o Privado

por

**Adriano Roberto Soares**

Esta monografia foi apresentada às 19h00 do dia **24 de outubro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc Sandra Mara lesbik Valmorbida  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc. Audrey Merlin Leonardi de Aguiar  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc. Giovanna Pezarico  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico esta monografia a minha família, aos queridos amigos da pós-graduação e aos professores que de alguma forma contribuíram com meu aprendizado.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pela vida, pela fé, capacidade e perseverança para vencer os obstáculos.

À minha mãe, pelo apoio e incentivo nesse curso de pós-graduação, pelo exemplo e padrão de excelência desde minha mais tenra idade.

À minha orientadora professora *M.Sc Sandra Mara lesbik Valmorbida*, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e prontidão em acompanhar o desenvolvimento desta monografia.

Agradeço aos professores do curso de Especialização em Gestão Pública da UTFPR, Câmpus Pato Branco.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto. (RUI BARBOSA).

## RESUMO

SOARES, Adriano Roberto. Os reflexos da Lei Anticorrupção na relação entre o público e o privado. 2014. 88 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2014.

Esta pesquisa apresenta uma abordagem teórico-conceitual que visa analisar os aspectos das relações público/privado no Brasil a partir da promulgação da Lei Anticorrupção nº. 12.846/2013. Apresenta características da Administração Pública Brasileira, seus princípios norteadores, bem como os tipos de controles exercidos. Apresenta também as relações entre o público e o privado e as formas de contratação com a Administração Pública. Aborda aspectos da corrupção na Administração Pública e demonstra os níveis percebidos de corrupção no mundo, de acordo com a Organização não-governamental *Transparency International*. Discute os prejuízos da corrupção à sociedade, os impactos da Lei Anticorrupção às pessoas jurídicas e as suas contribuições no combate à corrupção. Traz como resultado do estudo a importância da Lei nº. 12.846/2013 no combate à corrupção no Brasil.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Relação público/privado. Corrupção. Lei Anticorrupção.

## ABSTRACT

SOARES, Adriano Roberto. The consequences of the Anti-Corruption Law in the relationship between public and private. 2014. 88 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Pato Branco, 2014.

This research presents a theoretical and conceptual approach that seeks to analyze aspects of public/private relations in Brazil since the enactment of the Anti-Corruption Law nº 12,846/2013. Presents characteristics of the Brazilian Public Administration, its guiding principles, as well as the types of controls exercised. Also presents the relationships between the public and private forms of contracting with the Public Administration. Addresses aspects of corruption in Public Administration and demonstrates the perceived levels of corruption in the world, according to the non-governmental organization Transparency International. Discusses the harm of corruption to the society, the impact of the Anti-Corruption Law to corporations and their contributions in fighting corruption. Brings as a result of the study the importance of Law No. 12,846/2013 on combating corruption in Brazil.

**Keywords:** Public Administration. Public/private relationship. Corruption. Anticorruption Law.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização da Administração Pública Federal Brasileira.....	20
Figura 2 – Níveis Percebidos de Corrupção no Setor Público.....	47

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Ranking dos Países – Níveis de Corrupção no Setor Público.....	47
---	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo Serviços Públicos por Concessão e Permissão.....	35
Quadro 2 – Resumo dos Casos de Corrupção Estudados.....	64

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo Geral.....	14
1.2.2 Objetivos Específicos.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	14
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	16
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	16
2.1.1 Os Princípios Norteadores da Administração Pública.....	21
2.1.2 Os Controles da Administração Pública.....	26
2.2 AS RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL.....	30
2.2.1 Tipos de Relações Entre o Público e o Privado.....	31
2.2.2 Formas de Contratação com a Administração Pública.....	36
2.3 A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	39
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DE PESQUISA</b> .....	50
3.1 TIPOLOGIA DE PESQUISA.....	50
3.2 COLETA DOS DADOS .....	51
3.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	53
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	55
4.1 ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	55
4.1.1 Caso do Tribunal Regional do Trabalho (TRT/SP).....	56
4.1.2 Caso da Máfia das Ambulâncias.....	56
4.1.3 Caso da Compra de Votos (Mensalão).....	59
4.1.4 Caso da Máfia dos Vampiros.....	61
4.1.5 Caso da Máfia da Previdência.....	62
4.1.6 Caso dos Anões do Orçamento.....	63
4.2 OS PREJUÍZOS DA CORRUPÇÃO.....	65
4.3 A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA (LEI 12.846/2013).....	68
4.3.1 Os Impactos da Lei 12.846/2013 às Pessoas Jurídicas.....	74
4.3.2 As Contribuições da Lei 12.846/2013 no Combate à Corrupção.....	77

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÃO.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>82</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Quando a democracia representativa<sup>1</sup> elege o bem comum como finalidade estatal, os desvios na utilização do patrimônio público tornaram-se cada vez mais inaceitáveis pela sociedade civil. No período do Estado Liberal<sup>2</sup>, em que o bem comum era associado ao provimento da justiça e segurança, os regimes político-representativos consolidaram gradualmente a separação patrimonial entre os soberanos e o Estado (PAGOTTO, 2010, p. 46).

Para Pagotto (2010, p. 48), essa separação constituiu passo fundamental na estruturação da moderna Administração Pública. Todavia, isoladamente, apenas a distinção patrimonial é insuficiente para caracterizar uma separação clara e certa entre o público e o privado. O patrimônio pessoal e o estatal podem ser bem separados do ponto de vista da forma, mas o detentor do poder político pode utilizar a máquina pública para outros fins que não o bem de interesse comum.

Conforme afirma Nascimento (2014, p. 69), no Brasil tradicionalmente não se respeita a separação entre o público e o privado, não sendo o país um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais.

Não há a intenção neste momento de abordar as mais variadas definições para o termo corrupção. No entanto, vale destacar a definição dada por Pasquino (1998, p. 291): “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas”.

O Brasil tem sofrido da permanência da corrupção. Desde sua democratização, uma sucessão de escândalos políticos que minam a legitimidade do Estado e criam um sentimento de impunidade que paira na sociedade brasileira tem emergido no cenário nacional (PAGOTTO, 2010, p.47). O resultado disso é uma visão comum do Estado como o espaço dos vícios, e da corrupção como prática corriqueira e recorrente na administração pública.

---

<sup>1</sup> Democracia em que as decisões políticas não são tomadas diretamente pelos cidadãos, mas por representantes eleitos por eles. <<http://educacao.globo.com/sociologia/assunto/organizacao-social/democracia-direta-indireta-e-representativa.html>> Acesso em: 12 jul. 14.

<sup>2</sup> Neste Estado, cabia ao poder público a manutenção da lei e da ordem para que os indivíduos pudessem se dedicar aos seus interesses privados e suas atividades no mercado. Por meio das forças armadas nacionais, o Estado garantiria a defesa do país das agressões externas e a integridade do seu povo e de seu território (COELHO, 2009, p. 77).

Tal sucessão de escândalos e a presença forte de um sentimento de impunidade fazem com que a corrupção reforce uma cultura pública hereditária, em que este mal é um comportamento natural e necessário dos indivíduos quando estes conseguem auferir as benesses do Estado.

Conforme afirma Zancanaro (1994, p. 8), as eventuais medidas corretivas que vem sendo adotadas no combate à corrupção têm-se mostrado demasiadamente frágeis, a ponto de colocar em xeque o valor das leis e das instituições públicas:

Grande número de novos dirigentes políticos e muitos de seus auxiliares – alheios aos princípios éticos propalados em discurso de campanha eleitoral – têm-se portado, junto aos órgãos diretivos e às funções públicas, como se estivessem administrando seus negócios privados.

As eventuais medidas corretivas que têm sido postas em prática pelas autoridades judiciárias, objetivando coibir abusos, têm atingido mormente administradores e agentes da vida pública de menor peso e importância, acarretando, com o passar do tempo, um significativo e crescente descrédito na qualidade moral dos homens públicos e no valor das leis e das instituições políticas. Não se percebeu ainda por parte das lideranças políticas, supostamente saudáveis e esclarecidas e da própria sociedade como um todo, um real interesse em instaurar mecanismos eficientes de controle da ação político-administrativa, com vistas à superação do estigma da corrupção. Tais constatações favorecem a conclusão de que o problema da corrupção no Brasil possui um caráter estrutural e não conjuntural.

Como combater, pois, uma moléstia, se percebemos apenas difusamente os seus sintomas? Parece óbvio que atacar os efeitos da corrupção, ignorando suas raízes mais profundas, seria o mesmo que abandonar os recursos da medicina preventiva para dedicar-se à abertura de nosocômios. Em breve, toda sociedade estará doente.

Observa-se que, na visão daquele autor, as medidas corretivas adotadas no combate aos abusos não tem sido suficientes, o que tem acarretado, com o passar do tempo, um crescente descrédito das leis e das instituições públicas, reforçando ainda mais o sentimento de impunidade.

Conforme afirma o UNODC<sup>3</sup> a corrupção possui efeitos prejudiciais sobre a sociedade, contaminando a política e a economia. No âmbito social, a corrupção reduz a habilidade dos governos de prover as necessidades e serviços básicos para os cidadãos. Já na esfera comercial ela contribui para a redução de investimentos no país, uma vez que torna-se até 20% mais oneroso os investimentos em países conhecidos como corruptos, do que naqueles com baixos índices de corrupção.

Ainda de acordo com aquele Escritório, são efeitos decorrentes da corrupção:

---

<sup>3</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes).

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo. Em diferentes contextos, a corrupção prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política. A corrupção corrói as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais, minando o Estado de Direito e deslegitimando a burocracia. Isso causa o afastamento de investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país, que não conseguem arcar com os "custos" da corrupção (UNODC, 2014).

Em razão destes efeitos nocivos ao Estado, justifica-se a preocupação estatal na tomada de ações para combater a corrupção.

Nesse contexto, foi sancionada pela Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, em 01/08/2013, a Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção, que será o objeto de pesquisa dessa monografia.

A Lei supramencionada dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

## 1.1 PROBLEMA

Considerando-se a pertinência e oportunidade da realização do estudo da importante relação existente entre o público e o privado, à luz da Lei 12.846/2013, esta pesquisa visa responder à seguinte questão:

**“A Lei Anticorrupção 12.846/2013 representa um divisor de águas no combate à corrupção no Brasil ou apresenta-se como um retrocesso para a relação público/privado, considerando-se as sanções previstas para as Pessoas Jurídicas envolvidas?”**

## 1.2 OBJETIVOS

Em consonância com a situação problema, estabeleceu-se o objetivo geral e os objetivos específicos desta pesquisa:



### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar os aspectos das relações público/privado no Brasil a partir da promulgação da Lei Anticorrupção 12.846/2013.

### 1.2.2 Objetivos específicos

A fim de atender ao objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos adiante relacionados:

- a) Analisar os prejuízos à sociedade decorrentes da corrupção;
- b) Pesquisar os principais motivos que sustentaram a criação da Lei Anticorrupção n. 12.846/2013;
- c) Identificar as contribuições da Lei Anticorrupção no combate à corrupção no Brasil;
- d) Identificar os impactos das sanções impostas pela Lei Anticorrupção às pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção; e
- e) Identificar as ações que deverão ser adotadas pelas pessoas jurídicas para blindagem frente às sanções impostas pela Lei Anticorrupção.

## 1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Afirmar que a corrupção no Brasil é um traço cultural é uma lenda que não passa de uma desculpa para não se enfrentar esse problema que há tempos tem assolado o Estado Brasileiro.

Acredita-se que combater a corrupção em um país de dimensões continentais e diversidade social, econômica, cultural e educacional, como o Brasil, não é desafio dos mais simples às autoridades constituídas e à sociedade, muito pelo contrário, envolvem tomadas de decisões importantes e ações firmes.

Assim, presume-se importante o fortalecimento, de imediato, do sistema de combate à corrupção, para que as próximas gerações não tenham que pagar o alto preço pelas décadas de omissão e desmando.

Considerando isso, a promulgação da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, desperta muita a atenção e curiosidade.

Desta forma, entende-se pertinente e oportuno o estudo da relação existente entre o público e o privado à luz da Lei n. 12.846/2013, considerando que traz uma série de responsabilizações às pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção.

Assim, a pesquisa terá como foco esclarecer se a Lei em tela apresenta-se como um divisor de águas no combate à corrupção no Brasil ou se representa um retrocesso para a relação público/privado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O Estado é a pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Para Alexandrino e Paulo (2012, p. 13), esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente.

No Brasil tem-se o chamado Estado federado, que é aquele que apresenta, em um mesmo território, poderes políticos distintos. É a chamada “descentralização política”, onde há coexistência de esferas políticas distintas e autônomas – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Interessante destacar a inexistência de subordinação, isto é, de hierarquia entre os entes federados, conforme afirma Alexandrino e Paulo (2012, p. 13). “A relação entre eles é caracterizada pela coordenação, tendo cada um, autonomia política, financeira e administrativa”.

Em decorrência disso, verifica-se a existência de administrações públicas autônomas em cada uma das esferas da Federação, ou seja, uma Administração Pública federal, uma Administração distrital, Administrações estaduais e Administrações municipais.

Costin (2010, p. 3) ratifica as características do Estado Federativo:

(...) conta com unidades subnacionais autônomas, com governo próprio, com competências estabelecidas pela Constituição do país e que não podem ser revogadas pelo governo central. Trata-se de uma forma de Estado que se traduz na reunião de várias unidades federativas, cada qual com uma certa independência e autonomia interna, mas obedecendo todas a uma Constituição única, que é o marco de delimitação das competências e limitações de cada uma dessas unidades.

Conforme afirmativa dos autores Alexandrino e Paulo (2012, p. 13), todas as Administrações Públicas, em sua atuação, estão adstritas às regras e princípios orientadores, abordados pelo Direito Administrativo, constantes na Constituição Federal, além de Leis que disciplinam determinadas matérias, como por exemplo, a Lei 8.666/1993, que veicula normas gerais, de caráter nacional, sobre licitações e contratos administrativos.

Destacam os autores Alexandrino e Paulo (2012, p. 13) que a Administração Pública brasileira não se restringe ao Poder Executivo. Cada um dos entes federados, em todos os Poderes do Estado, tem Administração Pública, ou seja,

embora quase a totalidade da Administração esteja concentrada no Poder Executivo, os Poderes Legislativo e Judiciário possui, em sua estrutura, órgãos administrativos.

Com um conceito de administração próximo ao utilizado no âmbito privado, Kohama (2003, p. 29) considera que “administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço, executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”.

Conforme definição proposta por Ferreira (1995, p. 9), Administração “é gestão de serviços públicos e de serviços administrativos”.

Com uma visão operacional, Costin (2010, p. 27) assim define Administração Pública:

Inclui o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu (...).

Para Rivero, citado por Ferreira (1995, p.10), Administração “é a atividade pela qual as autoridades satisfazem necessidades de interesse público utilizando prerrogativas de governo.”

Kohama (2003, p. 29) define a Administração Pública como “todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

Em sentido formal, subjetivo ou orgânico, Alexandrino e Paulo (2012, p. 18) defendem Administração Pública como sendo o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importando a atividade que exerçam.

Com uma definição de Administração Pública atrelada ao Estado, Duez, citado por Ferreira (1995, p.10), assim explica: “é atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente”.

Já em relação à estrutura da Administração Pública, assim se expressa o mesmo autor:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas (FERREIRA, 1995, p. 10).

Para o jurista José Afonso da Silva, também citado por Ferreira (1995, p. 12), Administração Pública “é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros, e humanos pré-ordenados à execução das decisões políticas”.

Na visão de Marcelo Caetano, assim foi definida a Administração exercida pelo Estado:

(...) é o conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política, diretamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das atividades privadas, assegurar a satisfação regular das necessidades coletivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos adequados. (FERREIRA, 1995, p. 12).

Por fim, Duez, citado por Kohama (2003, p. 30), conceitua administração como “atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas em forma direta, contínua e permanente, e com sujeição ao ordenamento jurídico vigente”.

Apresentados alguns dos diversos conceitos de Administração Pública, é oportuno demonstrar a forma como ela está organizada, conforme o ordenamento jurídico brasileiro, a fim de facilitar o entendimento das suas relações com as organizações privadas.

Para tanto, optou-se por abordar a Administração Pública em sentido estrito, que conforme bem explicam Alexandrino e Paulo (2012, p. 18), “só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo. Ficam excluídos os órgãos políticos e as funções políticas, de elaboração das políticas públicas”.

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro a Administração Pública é integrada pelos órgãos da denominada Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta.

O Decreto-Lei 200/1967, por meio do seu art. 4, ratificado pelo inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, estabelece a organização da Administração Pública Federal, objeto desta pesquisa, como:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

- I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
  - a) Autarquias;
  - b) Empresas Públicas;
  - c) Sociedades de Economia Mista.

d) Fundações Públicas.

A respeito disto, Ferreira (1995, p. 10) afirma que Administração Direta trata-se da gestão dos serviços públicos administrativos desempenhados pelo centro, enquanto que Administração Indireta trata-se da gestão dos serviços administrativos prestados por entidades inconfundíveis com o centro, ou seja, gestão desempenhada por interposta pessoa.

Por meio da Administração Direta ocorre a chamada “centralização” administrativa, ou seja, o Estado, por intermédio dos seus órgãos e agentes, executa suas tarefas diretamente.

É o que afirmam Alexandrino e Paulo (2012, p. 27), quando definem Administração Direta:

(...) é o conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas.

Já na definição proposta por Ferreira (1995, p. 13), Administração Direta:

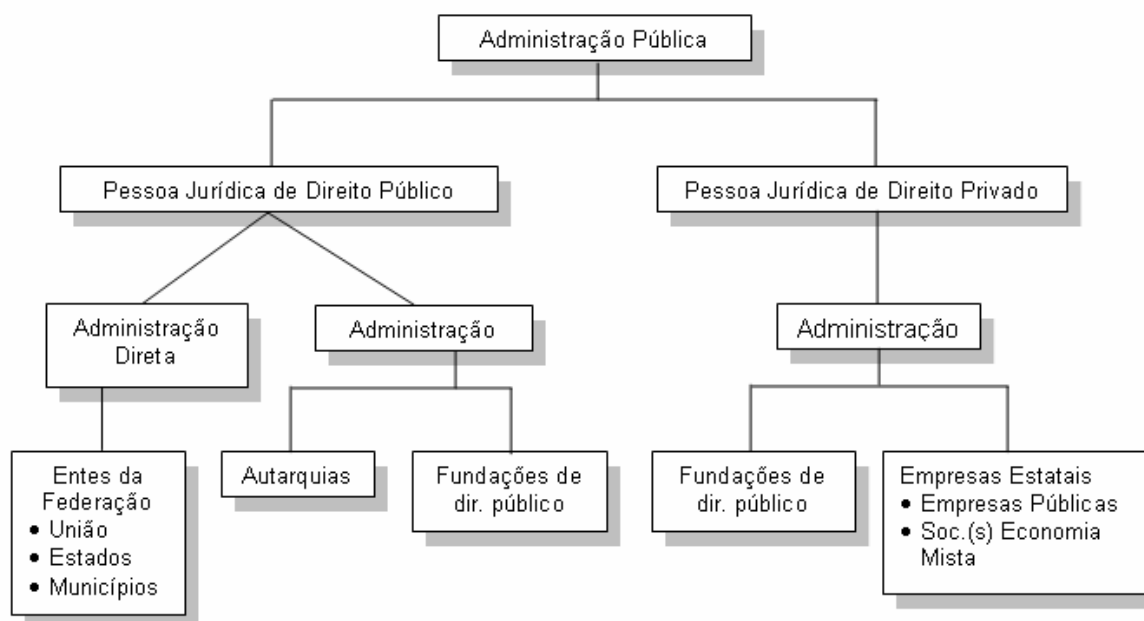
(...) se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Ela compreende a pessoa e órgãos administrativos de que se compõe a Administração Pública nas diversas esferas, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em contrapartida, a “descentralização” é identificada quando as atribuições do Estado são desempenhadas por meio de outras pessoas, e não pela Administração Direta.

Para Alexandrino e Paulo (2012, p. 28):

Administração Indireta é o conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à Administração Direta, tem a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas.

Costin (2010, p. 27) demonstra, de maneira gráfica, como está organizada a Administração Pública Federal no Brasil:



**Figura 1 - Organização da Administração Pública Federal Brasileira**

Fonte: Adaptado de Costin (2010, p. 29)

Considerando-se que não é objetivo desta pesquisa o aprofundamento do estudo da estrutura da Administração Pública, apenas a título de esclarecimento, foram transcritos adiante, os conceitos das entidades da Administração Indireta formulados por Alexandrino e Paulo (2012):

#### Autarquias

As autarquias são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 39).

#### Empresas Públicas

Pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, sob qualquer forma jurídica e com capital exclusivamente público, para exploração de atividades econômicas ou para prestação de serviços públicos (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 74).

#### Sociedades de Economia Mista

Pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo Poder Público, mediante autorização de lei específica, sob a forma de sociedade anônima, com participação obrigatória de capital privado e público, sendo da pessoa política instituidora ou de entidade da respectiva administração indireta o controle acionário, para a exploração de atividades econômicas ou para a prestação de serviços públicos (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 74).

#### Fundações Públicas

As fundações, no âmbito do direito privado – no qual tiveram sua origem -, são definidas como a personificação de um patrimônio ao qual é atribuída

uma finalidade específica não lucrativa, de cunho social. A instituição de uma fundação privada resulta da iniciativa de um particular, pessoa física ou jurídica, que destaca de seu patrimônio determinados bens, os quais adquirem personalidade jurídica para a atuação na persecução dos fins sociais definidos no respectivo estatuto (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 55).

Por derradeiro, cabe destacar que o governo e a Administração Pública atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções) para o desempenho das suas obrigações constitucionais.

A Administração deve ser vista atualmente como uma atividade de alta relevância, uma vez que a sociedade dela depende para promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável do país.

### 2.1.1 Os princípios norteadores da Administração Pública

O vocábulo princípio assim está definido pelo dicionário Michaelis:

prin.cí.pio

**sm (lat principiu)** **1** Ato de principiar. **2** Momento em que uma coisa tem origem; começo, início. **3** Ponto de partida. **4** Causa primária. **5** Fonte primária ou básica de matéria ou energia. **6 Filos** Aquilo do qual alguma coisa procede na ordem do conhecimento ou da existência. **7** Característica determinante de alguma coisa.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2012, p. 185), os princípios são idéias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita adequada compreensão de sua estrutura.

Eles determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Conforme afirma Coelho (2009, p. 51), é por meio do Direito que foram estabelecidos princípios norteadores para os atos da Administração:

Para assegurar a coerência da ação do Estado, exercida por uma pluralidade de instituições estatais – que desempenham funções específicas e interagem com os mais diversos públicos – é que o Direito iria estabelecer alguns princípios básicos para orientar todos os atos da Administração Pública em todas e quaisquer circunstâncias (COELHO, 2009, p. 51).

A respeito dos princípios que regem a Administração Pública, assim dispõe o art. 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º



19, de 1988: “A Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Conforme explica Coelho (2009, p. 52), o princípio da legalidade é o que assegura a existência do Estado Democrático de Direito, por meio da supremacia da lei escrita.

O Estado concentra um grande poder nas mãos dos governantes e de seus funcionários. O objetivo principal desse princípio constitucional é evitar o arbítrio dos agentes públicos no exercício das suas funções.

Em complementação, assim posiciona-se Coelho (2009, p. 55):

Para que o Estado e seus servidores não abusem do poder com que estão investidos, o princípio da legalidade requer ainda precisão e clareza na redação da lei, evitando formulações confusas e obscuras, de forma a permitir que qualquer pessoa identifique, sem dificuldade, o conteúdo, o sentido e as implicações da lei a que se encontra submetida. Além disso, subjacente e complementarmente ao princípio da legalidade, existem o princípio da necessidade e o requisito de um fundamento objetivo para a criação de leis. Isso quer dizer que, ao se elaborar novas leis, é necessário sempre demonstrar racionalmente a sua necessidade, evitando o estabelecimento de restrições supérfluas ou de obrigações desnecessárias, o que feriria a presunção de liberdade subjacente ao Estado Democrático de Direito, que pressupõe um regime legal mínimo, de forma a reservar ao cidadão uma esfera – o quanto maior possível – de liberdade negativa.

De acordo com o princípio da legalidade, toda a ação estatal deverá, obrigatoriamente, estar respaldada em lei e esta, por sua vez, tem de estar ancorada ao texto constitucional. A respeito disso, bem esclarece Meirelles:

(...) a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (FACULDADE DE PSICOLOGIA, 2014).

Em suma, o princípio da legalidade, conforme explica Alexandrino e Paulo (2012, p. 191), “é o postulado basilar de todos os Estados de Direito, consistindo, a rigor, no cerne da própria qualificação destes (o Estado é dito “de Direito” porque sua atuação está integralmente sujeita ao ordenamento jurídico, vigora o “império da lei”)

Importante destacar que os atos administrativos devem sempre ser impessoais, e em duplo sentido: no de quem age e no do objetivo da ação, respectivamente, o Estado (e não a pessoa do agente) e o interesse público (e não o interesse dos particulares, foco da ação estatal).

De acordo com o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2014) o princípio da impessoalidade é uma importante diretriz que deve ser considerada sempre por quem trabalha com a Administração Pública, ou seja, todo comportamento da Administração tem que ser impessoal.

Para Alexandrino e Paulo (2012, p. 196 e 197), os autores tratam do princípio administrativo da impessoalidade sob dois prismas:

- a) como determinante da finalidade de toda a atuação administrativa (também chamado princípio da finalidade, considerado um princípio constitucional implícito, inserido no princípio expresso da impessoalidade);
- b) como vedação a que o agente público se promova às custas das realizações da Administração Pública (vedação à promoção pessoal do administrador público pelos serviços, obras e outras realizações efetuadas pela Administração Pública).

A impessoalidade da atuação administrativa impede que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros. Desta forma, ele impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados.

Considerando-se o propósito desta pesquisa, chama a atenção o princípio da impessoalidade sob a segunda acepção, quanto à idéia de vedação à pessoalização das realizações da Administração Pública à promoção pessoal do agente público.

A respeito disso, assim está consagrado no § 1º do art. 37 da Constituição Federal:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Sob essa ótica é possível imaginar ainda outras possíveis formas de promoção do agente público às custas da Administração, além das questões de publicidade. Troca de favores, inclusive favorecimentos em processos licitatórios, dentre outros.

Já o princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública.

Conforme bem esclarece Alexandrino e Paulo (2012, p. 194), um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e

conveniência, mas uma análise de legitimidade, isto é, um ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente.

A moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação dos atos administrativos que sejam praticados com inobservância deste princípio.

Ferreira (1995, p. 66) cita José Afonso da Silva, que diz:

a moralidade é definida como um dos princípios da Administração Pública... a idéia subjacente no princípio é a de que moralidade administrativa não é *moralidade comum*, mas *moralidade jurídica*. Essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa, como disse Hauriou, que a moralidade administrativa consiste no “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina da Administração”.

Ferreira discorre ainda sobre a moralidade administrativa:

Pode-se pensar na dificuldade que será desfazer um ato, produto conforme a lei, sob o fundamento do vício da imoralidade. Mas isso é possível porque a moralidade administrativa não é meramente subjetiva, porque não é puramente formal, porque tem conteúdo jurídico a partir de regras e princípios da Administração. A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato *formalmente* legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. (FERREIRA, 1995, p. 66).

Oportuno abordar a respeito da probidade administrativa, que é uma forma de moralidade administrativa. Conforme art. 37, § 4º da Constituição Federal, a punição para o ímprobo é a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem o prejuízo da ação penal cabível.

A probidade administrativa, ainda de acordo com Ferreira (1995, p. 66), consiste no dever de o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Em suma, a improbidade administrativa trata-se de uma imoralidade administrativa qualificada, pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Em relação ao princípio da publicidade, igualmente determinado na Constituição Federal de 1988, Alexandrino e Paulo (2012, p. 199) apresenta-o em dupla acepção:

- a) exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público;
- b) exigência de transparência de atuação administrativa.

Na primeira acepção, de acordo com os autores, a publicidade está relacionada à eficácia do ato, isto é, enquanto o ato não for publicado não está apto a produzir efeito.

A segunda acepção deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, baseada no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Já o princípio da eficiência foi instituído por meio da Emenda Constitucional 19/1998.

Esse princípio está relacionado à eficiência dos processos da Administração, conforme explica Alexandrino e Paulo (2012, p. 201):

Esse modelo de Administração Pública, em que se privilegia a aferição de resultados, com ampliação de autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividades-meio, identifica-se com a noção de administração gerencial, e tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência.

Por derradeiro, é importante citar o princípio da indisponibilidade do interesse público que, de acordo com Alexandrino e Paulo (2012, p. 188), trata-se de um princípio implícito, sendo que dele decorrem diversos princípios expressos que norteiam a atividade da Administração, como os já citados princípios da legalidade, pessoalidade, moralidade e o princípio da eficiência.

Conforme afirma Alexandrino e Paulo (2012, p. 188), o princípio da indisponibilidade do interesse público é um dos dois pilares do denominado regime jurídico-administrativo. Dele derivam todas as restrições especiais impostas à atividade administrativa que decorrem do fato de não ser a Administração Pública dona da coisa pública, e sim mera gestora de bens e interesses alheios (interesses do povo).

Dessa forma, esclarecem aqueles autores que os bens e interesses públicos são indisponíveis, ou seja, não pertencem à Administração nem tão pouco a seus

agentes públicos, sendo que, a esses, cabe apenas a sua gestão em prol da coletividade, que é a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

Por fim aqueles autores frisam que o princípio da indisponibilidade do interesse público está diretamente presente em toda e qualquer atuação da Administração Pública.

### 2.1.2 Os controles da Administração Pública

O controle é considerado como uma das funções da administração. Para Henri Fayol (1841-1925)<sup>4</sup>, citado por Caravantes e Kloeckner (2007, p. 23), controlar é “velar para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas”.

Stoner e Freeman (1999, p.7) diz que: “através da função de controlar, o administrador mantém a organização no caminho escolhido”.

De maneira semelhante, Chiavenato (2000, p. 7) afirma que a finalidade do controle é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos.

Mas qual o significado da palavra controle? Segundo a concepção de Araújo (2001, p. 24): “A palavra controle se origina do latim fiscal medieval: contra *rotulum*. E do francês *contre role* = controle: ‘o exemplar do catálogo dos contribuintes (dos censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator”.

De acordo com o citado autor, pode-se considerar essa concepção de controle como atual. O confronto de qualquer registro com o documento original tem por finalidade verificar a fidedignidade /veracidade dos dados e informações.

No âmbito público o controle é conhecido como controle administrativo, que é definido por Alexandrino e Paulo (2012, p. 812) como:

(...) conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação

---

<sup>4</sup> Jules Henri Fayol formou-se em Engenharia de Minas pela École Nationale Supérieure des Mines em Saint-Étienne. Com 19 anos começou a trabalhar como engenheiro de minas na Compagnie de Commentry-Fourchambeau-Decazeville em Commentry. Foi dos primeiros a analisar a natureza da atividade empresarial e a definir as principais atividades do gestor: planejar; organizar; comandar; coordenar; e controlar. Disponível em <<http://www.historiadaadministracao.com.br/jl/gurus/52-jules-henri-fayol>> Acesso em: 29 jul. 2014.

administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder.

Nesse contexto, Alexandrino e Paulo (2012, p. 811) afirmam que a submissão das atividades administrativas do Poder Público ao mais amplo controle trata-se de uma consequência dos Estados de Direito, nos quais somente a lei, manifestação da vontade do povo, único titular da coisa pública, deve pautar toda a atividade de administração pública, atividade esta cujo fim imediato deve sempre ser o mesmo, ou seja, a defesa do interesse público.

De acordo com os autores supracitados a ideia central, quando se fala em controle da administração pública, reside no fato de o titular do patrimônio público ser o povo, e não a Administração Pública, razão pela qual ela se sujeita, em toda a sua atuação, sem qualquer exceção, ao princípio da indisponibilidade do interesse público, princípio já abordado anteriormente.

Dessa forma, na qualidade de mera gestora de coisa alheia, sem que dela possa dispor, deve a Administração Pública pautar pela integridade de suas condutas pela mais ampla transparência, a fim de que o efetivo titular da coisa pública possa, a todo tempo, ter condições de verificar se tal coisa pública está realmente sendo gerida da forma mais adequada ao interesse público.

Nesse âmbito, quando se refere ao controle na Administração Pública, considerando-se a origem do controle, ele pode ser classificado em controle interno, controle externo e controle popular.

Conforme bem explicam Alexandrino e Paulo (2012, p. 813), o controle interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, quando não há uma relação de hierarquia com o órgão controlado, ou ainda o controle que a administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo Poder.

É o controle que a própria Administração Pública realiza sobre suas atividades. Ele está fundado no poder de autotutela, exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos dos Poderes Legislativo e Judiciário sobre sua própria atuação administrativa, tendo em vista aspectos de legalidade e de mérito administrativo (conveniência e oportunidade administrativas), conforme afirmam Alexandrino e Paulo (2012, p. 824).

Para eles, o controle administrativo típico é aquele que é realizado pelo Poder Executivo sobre os atos de seus próprios órgãos e entidades, entretanto o

Legislativo e o Judiciário também realizam esse controle quando fiscalizam os atos dos seus próprios órgãos.

Blumen *et al.* (2006, p. 86) compartilham do posicionamento de Alexandrino e Paulo quanto ao poder de autotutela:

O controle sobre os órgãos da Administração Direta é um controle interno e decorre do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes.

Para eles o poder de autotutela encontra fundamento nos princípios a que se submete a Administração Pública, em especial o da legalidade e o da predominância do interesse público, dos quais decorrem todos os demais.

Um exemplo de controle interno apresentado por Alexandrino e Paulo (2012, p. 824) é quando as chefias exercem controle sobre os atos de seus subordinados dentro de um órgão público.

O controle que o Ministério da Previdência e Assistência Social exerce sobre determinados ato administrativos praticados pela autarquia Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é outro exemplo de controle interno citado por Alexandrino e Paulo.

Nessa mesma linha, Di Pietro (2001, p. 587) afirma que o controle interno é aquele que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes.

Citado por Blumen *et al.* (2006, p. 84), a Audibra<sup>5</sup>, baseada nas Normas Brasileiras para o Exercício da Auditoria Independente, assim conceitua controle interno: “(...) qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos”.

Interessante destacar o posicionamento de Di Pietro (2001, p.587) quando afirma que o controle interno é realizado, via de regra, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

A Constituição Federal de 1988, por meio do seu art. 74, determina que os Poderes mantenham sistemas de controle interno, conforme adiante citado:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

---

<sup>5</sup> O Instituto dos Auditores Internos do Brasil é uma entidade civil sem fins econômicos que tem como objetivo proporcionar informações que agreguem valor à carreira dos seus associados. Sua fundação ocorreu em 20 de novembro de 1960 e hoje é considerado o 5ª maior em atuação no mundo entre as afiliadas do IIA Global (The Institute of Internal Auditors), sediado nos Estados Unidos. Disponível em <<http://www.iibrasil.org.br/new/quemsomos.html>> Acesso em: 29 jul. 2014.

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Em contrapartida, quando o controle é exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder tem-se o chamado controle externo.

Para Di Pietro (2001, p. 587), é externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, assim como o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

Como exemplos de controle externo, citados por Alexandrino e Paulo (2012, p. 814), tem-se: o julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República e a apreciação dos relatórios, por ele apresentados, sobre a execução dos planos de governo, e a auditoria realizada pelo TCU sobre as despesas realizadas pelo Poder Executivo federal.

Por derradeiro, o controle popular é aquele em que os administrados, diretamente ou por meio de órgãos que detenham a função de fiscalização, verificam a regularidade da atuação da Administração Pública, considerando-se o princípio da indisponibilidade do interesse público, conforme afirmam Alexandrino e Paulo (2012, p. 815).

Tal controle é previsto no ordenamento jurídico brasileiro. O art. 31, § 3.º da Constituição Federal é um exemplo desse controle, conforme adiante transcrito: “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

Outro exemplo é o art. 5.º, LXXIII, daquele Texto Magno:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Também o § 2.º do art. 74 da Constituição estatui que: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.



## 2.2 AS RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NO BRASIL

Nas sociedades tradicionais, antes que o capitalismo tivesse se desenvolvido plenamente no ocidente, havia predominância da administração patrimonial, que era marcada por uma forma de gestão dos negócios públicos como se fossem assuntos privados dos governantes, conforme afirma Max Weber<sup>6</sup> (1864 – 1920), citado por Coelho (2009, p. 17).

De acordo com aquele sociólogo alemão, apenas com o desenvolvimento do capitalismo, com a formação do Estado moderno e com a democratização dos Estados liberais que viria se desenvolver e se impor a administração burocrática, caracterizada por uma porção de procedimentos administrativos, baseados na legalidade dos atos, na impessoalidade das decisões, no profissionalismo dos agentes públicos e na previsibilidade da ação estatal.

Nos dias atuais existe uma clara separação entre a esfera pública e a privada, conforme afirma Coelho (2009, p. 16), sendo esta uma marca distintiva das sociedades capitalistas e democráticas contemporâneas em relação às demais.

Dessa separação decorreram outras diferenciações, tais como a existente entre o Direito Público e o Direito Privado; entre Estado e sociedade civil; e entre poderes do Estado e direitos do cidadão.

Em decorrência disso, conforme afirma Coelho (2009, p. 16), a relação do Estado, por meio dos seus agentes investidos do poder, com o setor privado, será sempre delicada e sensível, uma vez que está balizada por uma série de mediações processuais rigidamente estabelecidas pela lei.

Para aquele autor (2009, p. 22), o conjunto de normas que permeiam as relações do poder público com o setor privado foi criado para garantir a primazia do interesse público nas relações que o Estado estabelece com os agentes privados, conforme afirmação de Coelho (2009, p. 51), adiante citado:

(...) as relações do poder público com os indivíduos e organizações de particulares são disciplinadas pelo Direito Constitucional e pelo Direito Administrativo, cuja função é a de garantir que o Estado venha a estabelecer relações justas, racionais e equitativas com os mais diferentes agentes com que entra cotidianamente em interação no exercício das suas funções.

---

<sup>6</sup> Sociólogo, historiador e político alemão que, junto com Karl Max e Émile Durkheim, é considerado um dos fundadores da Sociologia e dos estudos comparados sobre cultura e religião (COELHO, 2009, p. 17).

Dessa forma, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo são os responsáveis por disciplinar as relações entre o público e o privado.

### 2.2.1 Tipos de relações entre o público e o privado

Antes de abordar efetivamente os principais tipos de relações entre o público e o privado é importante esclarecer a relação estabelecida entre a Administração Pública e o Serviço Público.

A Administração e o Serviço Público detêm, entre si, uma íntima sintonia, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por meio de delegação, conforme esclarece Kohama (2003, p. 29).

Citado por aquele autor, Jezé (1926) afirma que “o fim do Estado é organizar e fazer funcionar os serviços públicos”. Daí parte o entendimento de que a Administração Pública executa o Serviço Público, porque considera indispensável à sociedade a sua existência e, conseqüentemente, o seu funcionamento.

Diante disso, vislumbra-se que a Administração Pública sujeita-se ao dever de continuidade da prestação dos serviços públicos, conforme descreve Celso Antonio Bandeira de Mello (1979), citado por Kohama (2003, p. 29 e 30):

O interesse público que à Administração incumbe zelar, encontra-se acima de quaisquer outros e, para ela, tem o sentido de dever, de obrigação. É obrigada a desenvolver atividade contínua, compelida a perseguir suas finalidades públicas.

Por fim, torna-se interessante citar a definição de serviço público apresentada por Alexandrino e Paulo (2012, p. 685):

(...) é a atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime jurídico de direito público pela administração pública ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público).

Em prosseguimento, elucidada a relação entre a Administração e o Serviço Público, é mister esclarecer que o Estado tem o dever constitucional de prestar diretamente o serviço público ou viabilizar o seu fornecimento por meio de entes privados, dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

A respeito disso, assim está determinado no art. 175 da Constituição Federal: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Nesse contexto, os serviços públicos podem ser classificados como: serviços exclusivos do Estado e serviços públicos não exclusivos do Estado, assim como serviços delegáveis e serviços indelegáveis, conforme classificam Alexandrino e Paulo (2012, p. 687).

Em relação aos serviços públicos que devem ser exercidos diretamente, e de forma exclusiva, pelo Estado, em decorrência da sua natureza, assim manifesta-se Kohama (2003, p. 22):

(...) na essência das atividades exercidas diretamente pelo Estado, existem serviços que pela sua natureza exigem centralização e competem-lhe exclusivamente, dentre os quais podemos mencionar: os que dizem respeito às relações diplomáticas e consulares; os que se referem à defesa e segurança do território nacional; os concernentes a emissão de moedas e os de controle e fiscalização de instituições de crédito e de seguros; os de manutenção do serviço postal e do Correio Aéreo Nacional; os relativos ao estabelecimento e execução de planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento; os que se relacionam com o poder de polícia e segurança pública; os que garantem a distribuição da justiça e outros que exigem medidas compulsórias em relação aos indivíduos.

Tais serviços são prestados exclusivamente pelo Estado em virtude do reconhecimento de sua característica de atendimento de necessidades coletiva e permanente.

De acordo com o citado autor consideram-se serviços públicos próprios do Estado, em relação à sua prestação de forma privativa, aqueles relacionados intimamente ao bem-estar coletivo e por isso só podem ser executados diretamente pelo Poder Público, sem delegação a particulares.

Para Alexandrino e Paulo (2012, p. 686), os serviços públicos indelegáveis são aqueles que somente podem ser prestados pelo Estado, de maneira centralizada, ou pelas pessoas jurídicas de direito público que integram a administração indireta.

Em complementação, Alexandrino e Paulo explicam: “São, portanto, serviços públicos cuja prestação exige exercício de poder de império. Os exemplos usualmente apontados são a garantia da defesa nacional, da segurança interna, a fiscalização de atividades etc”.

Os serviços públicos conhecidos como de “utilidade pública” são aqueles que podem ser prestados por delegação do Poder Público.

Conforme Kohama (2003, p. 23), são prestados por terceiros sob condições previamente fixadas, sendo vedada a obtenção de vantagens ou lucros em detrimento da coletividade, uma vez que o sentido do serviço público é o proveito dos beneficiários e não o benefício do prestador.

O conceito de serviços delegáveis trazido por Alexandrino e Paulo (2012, p. 687) está transcrito adiante:

(...) são “serviços públicos delegáveis” aqueles que podem ser prestados pelo Estado – centralizadamente ou por meio das entidades integrantes da administração indireta – ou, alternativamente, ter a sua prestação delegada a particulares, mediante contratos de concessão ou permissão de serviço público (ou, ainda, se cabível, mediante ato administrativo de autorização de serviço público). (grifo nosso).

Partindo da explicação apresentada por Alexandrino e Paulo, os serviços públicos podem ser explorados pelos particulares sob regime de concessão ou permissão, procedimento determinado no já citado Art. 175 da Constituição Federal.

De acordo com aquele dispositivo constitucional, é atribuída ao Poder Público a titularidade dos serviços públicos de um modo geral, sendo a concessão e a permissão a maneira indireta de prestação desses serviços, ou seja, a prestação dos serviços por particulares.

Em complementação, Alexandrino e Paulo (2012, p. 671) afirmam que está previsto também na Carta Magna, art. 21 – XI e XII, a “autorização” como forma de delegação dos serviços públicos. No entanto, ordinariamente, a delegação dos serviços deve ocorrer mediante concessão ou permissão, sendo que a autorização, em tese, deve ser medida excepcional.

Conforme bem fundamentam os citados autores, os serviços, mesmo que delegados, continuam de titularidade exclusiva do Estado, sendo que nunca é transferida tal titularidade ao particular:

As atividades que são objeto desses serviços públicos são de titularidade exclusiva do Estado, isto é, não são livres à iniciativa privada. Caso um particular pretenda exercer alguma atividade regida pelo art.175 da Constituição Federal, obrigatoriamente deverá receber delegação do poder público, cujo instrumento será um contrato de concessão ou de permissão de serviço público, sempre precedido de licitação, ou ainda, nas restritas hipóteses em que admitido, um ato administrativo de autorização de serviços público.

A delegação da prestação de um serviço público nunca transfere a sua titularidade, ou seja, o particular não presta serviço público por direito próprio, como titular do serviço, mas sim na qualidade de mero delegatário. É por esse motivo que se diz que há prestação indireta do serviço público

pelo Estado quando a sua prestação é delegada a um particular (ALEXANDRINO e PAULO, 2012, p. 672).

Diante do exposto pode-se inferir que, independente de o serviço público ser prestado diretamente pelo Estado ou por particulares (prestação indireta), essas atividades tem de ser exercidas como serviço público.

A lei 8.987/1995 dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal. Trata-se de uma lei de caráter nacional, ou seja, aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Os incisos II e IV do art. 2º da supracitada lei, assim definem as modalidades de concessão e permissão, respectivamente:

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Kohama (2003, p. 23) define a concessão de serviços como procedimento pela qual uma pessoa de direito público, denominada concedente, delega por meio de contrato a uma pessoa física ou jurídica, conhecida por concessionário, a responsabilidade de explorar um serviço público.

Para aquele autor (2003, p. 25), são exemplos de serviços de utilidade pública prestados por concessão: transportes coletivos, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água, comunicações telefônicas, radiodifusão, exploração de jazidas e fontes minerais, dentre outros

Já em relação à prestação de serviços por permissão assim posiciona-se Kohama (2003, p. 26):

(...) o procedimento pela qual uma pessoa de direito público, denominada autoridade permitente, faculta mediante delegação a título precário a uma pessoa física ou jurídica, chamada permissionário, a execução de obras e serviços de utilidade pública, ou uso excepcional de bem público, podendo ser outorgada de forma gratuita ou remunerada, atendendo a condições estabelecidas pelo Poder Público. (KOHAMA, 2003, p. 26)

Exemplos de serviços outorgados por permissão, de acordo com o supracitado autor (2003, p. 26) são: serviços de transporte coletivo, quando não

outorgados por concessão, colocação de banca para a venda de jornais em via pública.

Interessante registrar o posicionamento dos autores Alexandrino e Paulo (2012, p. 700), acerca da abordagem da lei 8.987/1995, quanto às concessões e às permissões. De acordo com os eles, o legislador preocupou-se somente em editar disposições expressas acerca das concessões. Assim, atualmente, o regramento jurídico aplicável às permissões de serviços públicos é praticamente o mesmo a que se submetem as concessões.

Mas quais seriam as características das formas de delegação dos serviços públicos por concessão e permissão? Alexandrino e Paulo (2012, p. 703) apresentam quadro comparativo com as principais características:

<b>CONCESSÃO</b>	<b>PERMISSÃO</b>
Delegação da prestação de serviço público permanecendo a titularidade com o poder público (descentralização por colaboração)	Delegação da prestação de serviço público, permanecendo a titularidade com o poder público (descentralização por colaboração)
Prestação do serviço por conta e risco da concessionária, sob fiscalização do poder concedente. Obrigação de prestar serviço adequado, sob pena de intervenção, aplicação de penalidades administrativas ou extinção por caducidade.	Prestação do serviço por conta e risco da permissionária, sob fiscalização do poder concedente. Obrigação de prestar serviço adequado, sob pena de intervenção, aplicação de penalidades administrativas ou extinção por caducidade.
Sempre precedida de licitação, na modalidade concorrência.	Sempre precedida de licitação. Não há determinação legal de modalidade específica.
Natureza contratual.	Natureza contratual; a lei explicita tratar-se de contrato de adesão.
Prazo determinado, podendo o contrato prever sua prorrogação, nas condições nele estipuladas.	Prazo determinado, podendo o contrato prever sua prorrogação, nas condições nele estipuladas.
Celebração com pessoa jurídica ou consórcio de empresas, mas não com pessoa física.	Celebração com pessoa física ou jurídica; não prevista permissão a consórcio de empresas.
Não há precariedade.	Delegação a título precário.
Não é cabível <b>revogação</b> do contrato.	Revogabilidade unilateral do contrato pelo poder cedente.

**Quadro 1 - Comparativo entre Serviços Públicos por Concessão e Permissão**

Fonte: Alexandrino e Paulo (2012, p. 703)

É importante ressaltar que, conforme expresso no art. 2º da Lei 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, é obrigatória a edição de lei autorizativa para a execução

indireta desses serviços públicos, exigência estendida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

A respeito desse artigo assim posicionou-se Kohama (2003, p. 24): “A concessão é um ato que deve ser amparado por autorização legislativa, onde fiquem claramente definidas as condições de execução dos serviços, em conformidade com o edital de concorrência”.

Além da concessão, permissão e autorização, que são formas de o Estado delegar os serviços públicos de sua competência aos agentes privados, há situações em que o Estado frequentemente recorre à iniciativa privada para adquirir os bens e obter os serviços necessários ao desempenho das suas funções, conforme afirma Coelho (2009, p. 65).

Para tanto, a Lei 8.666/93, que será abordada mais adiante, estabeleceu princípios e normas referentes às contratações de obras, serviços, compras, alienações e locações com a Administração Pública.

### 2.2.2 Formas de contratação com a Administração Pública

O Estado, no desempenho do seu papel frente à sociedade, não atua sozinho, mas frequentemente associado ao setor privado.

Conforme bem esclarecido por Coelho (2009, p. 66), para regular as relações entre a Administração Pública e os agentes privados foi elaborada a extensa e detalhada Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece os princípios e normas gerais sobre licitações e contratos administrativos referentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, extensivos aos seus fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas direta ou indiretamente por qualquer dos entes da Federação.

Tal relação se concretiza por meio de contratos administrativos, que são regidos pelo Direito Administrativo, conforme explica o supracitado autor (2009, p. 51).

Conforme definição do art. 2º, parágrafo único, da Lei 8.666/93, contrato administrativo é todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas.

Na relação estabelecida entre os particulares e a Administração Pública, ao invés da prevalência do princípio da autonomia das vontades, presentes nos contratos em geral, existem as chamadas cláusulas exorbitantes, que são prerrogativas, ou privilégios, que a Administração possui perante o particular, conforme bem explica a Controladoria Geral da União (CGU)<sup>7</sup> (2014, p. 53):

Apesar da denominação de contrato, nos contratos administrativos não prevalece o princípio da autonomia das vontades dos contratos em geral. Nos contratos administrativos existem as chamadas cláusulas exorbitantes, que são prerrogativas que o Poder Público detém perante o particular que com ele contrata. Esta é uma característica marcante dos contratos administrativos, além da presença da Administração Pública como uma das partes da relação contratual.

As prerrogativas presentes nos contratos administrativos colocam a Administração Pública em posição de supremacia em relação ao particular que com ela contrata.

A respeito disso, a Lei 8.666/93, por meio do art. 58, confere as seguintes prerrogativas à Administração:

- I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
- II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;
- III - fiscalizar-lhes a execução;
- IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;
- V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Contudo, há também contratos celebrados pela Administração Pública que são regidos, predominantemente, por normas de direito privado, tais como contratos

---

<sup>7</sup> Órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.



de financiamentos, seguros e locações em que o Poder Público seja locatário, conforme exemplifica a CGU (2014, p. 54).

Fator fundamental dessa relação com a Administração Pública (obras, serviços, compras e alienações), formalizadas por meio dos contratos administrativos, devem, obrigatoriamente, serem precedidas de processo licitatório.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>8</sup> (2010, p. 19), assim esta definida a licitação:

Licitação é procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Já, para a CGU (2014, p. 11), o termo licitação foi assim definido:

Licitação é um *procedimento administrativo formal*, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

O processo licitatório tem por objetivo garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, bem como de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, conforme afirma o TCU (2010, p. 19).

Tal processo não se trata de uma opção da Administração Pública. A obrigatoriedade do procedimento licitatório está fundada no art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF)<sup>9</sup>, conforme adiante demonstrado:

XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

---

<sup>8</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) é um tribunal administrativo. Julga as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Tal competência administrativa-judicante, entre outras, está prevista no art. 71 da Constituição brasileira.

<sup>9</sup> É a lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico.

Tal obrigatoriedade se estende ainda à concessão e/ou permissão de serviços públicos, conforme o já citado Art. 175 daquela Carta Magna: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A ressalva citada no art. 37, XXI, da CF refere-se aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93.

Conforme exemplo citado por Coelho (2009, p. 68), modalidades de licitação que em tempos normais seriam obrigatórias passam a ser dispensáveis em momentos especiais, como em situações de emergência ou calamidade pública.

Outro exemplo de dispensa do processo licitatório, citado pelo autor, são os casos de aquisição ou locação de imóveis para uso da Administração, desde que esta demonstre que na região onde os serviços devem ser executados não existem outros imóveis à venda ou para locação com as características requeridas, ou seja, desde que seja comprovada a ausência de concorrência.

### 2.3 A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A problemática da corrupção na sociedade vem sendo debatida há tempos. De origem incerta, essa transgressão dos princípios preestabelecidos pela relação Estado-sociedade tem aparecido como tema de discussão desde a Antiguidade Clássica até os dias atuais, conforme afirma Cardoso (2014, p. 4).

Citado por Amaral (2001), Aristóteles (384 a.C – 322 a.C), com enfoque filosófico, assim posiciona-se frente à corrupção:

(...) corrupção é mudança que vai de algo ao não ser desse algo, que vai da substância ao não ser da substância, que vai na direção da especificação oposta; ou seja, mudança que nega a razão de ser de algo. É a destruição, a dissolução, por oposição à força produtora e à criação (...). O que corrompe, destrói, provoca o não-ser do ser corrompido. (...)

Diante disso, Amaral (2001) afirma que a corrupção é o mal social maior porque destrói, anula a própria sociedade; daí sempre ter sido essencialmente um crime em toda e qualquer civilização.

Nascimento (2014, p. 61) afirma que o conceito de corrupção não é igual em todos os países, culturas, ou mesmo em todas as sociedades.

Para aquele autor, há que se compreender uma pluralidade de significados, pois, falar em corrupção nos países escandinavos, no Reino Unido, na Ásia, nos países africanos ou nos países periféricos da América Latina não tem o mesmo significado, muito embora alguns aspectos isolados aparentem ser os mesmos.

Ribeiro (2000 apud CHAIA e TEIXEIRA, 2001, p. 63), também defende que o tema corrupção tem significados diferenciados. Para o autor, na tirania e na monarquia, não havia a separação entre bem público e bem privado, portanto a corrupção estava relacionada a algum modo de traição à pátria, como nos desvios de conduta (basicamente sexuais) ou quando as mulheres eram consideradas corruptas por tentarem assumir papéis fora daquilo que a sociedade lhes passava como expectativa de boa conduta.

Ainda de acordo com o autor, a corrupção, da maneira como se conhece atualmente, é um fenômeno da moderna República. Para ele o regime democrático, inevitavelmente, conviverá com algum grau de corrupção.

Uma das razões disso decorre do fato de a democracia pautar-se pelo sentimento de tolerância à diversidade, não havendo nenhum grau de afeto superior que padronize o comportamento das pessoas, como ocorria em épocas passadas quando se transformava em corrupção tudo aquilo que fugia dos padrões definidos pelo próprio grupo.

Outra razão, segundo o autor, decorre da supremacia da sobrevivência individual (busca do dinheiro) em relação ao espaço coletivo (mundo do afeto). Nas estruturas (Estado) em que deveriam ser realizadas as produções de bens públicos, o interesse privado tem prevalecido.

Etimologicamente, Ferreira (1986) esclarece que a palavra corrupção tem origem do latim "*corruptio*" e significa ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação, devassidão, depravação, perversão, suborno, peita. Para ele o vocábulo corrupto figura como um adjetivo, que em latim se escreve "corruptu", atribuído àquele que sofreu corrupção; ou àquilo que está podre, estragado, infectado. Cabe, ainda, como sinônimo de devasso; de depravado, de corruptível (em se tratando daquele que é capaz de se deixar subornar; venal, corrupto) e de errado, viciado (em se tratando de linguagem). Já o vocábulo corruptor, do latim "*corruptore*", dentro dessa análise, é identificado como adjetivo pertinente àquele que corrompe, que altera textos, que suborna, que peita.

De acordo com o UNODC (2014), o conceito de corrupção também é bastante amplo. Inclui práticas de suborno e de propina, fraude, apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais, compra e venda de sentenças judiciais, dentre diversas outras práticas.

Em complementação, aquele Escritório afirma que a corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo.

Nessa mesma linha, a Controladoria-Geral da União (2014, p. 16-17) afirma que o ato de corrupção pode ser conceituado como uma transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Corresponde a uma promessa ou recompensa em troca de um comportamento que favorece interesses do corruptor. Trata-se de uma forma particular de influência do tipo ilícita, ilegal e ilegítima, que conduz ao desgaste do mais importante recurso do sistema político: sua legitimidade.

Em complementação, aquele órgão de controle afirma também que existem diversas classificações para o termo corrupção. Para aquele órgão de controle, uma delas é pequena corrupção e grande corrupção:

A primeira (...) é aquela na qual o servidor público se prevalece de sua posição para cobrar propina em troca da execução de uma tarefa de sua responsabilidade, ou quando recebe proposta de um agente privado para realizar determinada tarefa. O interesse privado, nesse caso, é representado pelo servidor que recebe a propina e pelo agente privado que a paga. Esse tipo de corrupção ocorre na execução das atividades cotidianas dos funcionários, sobretudo quando estes tem contato direto com o público – alguém, por exemplo, tenta subornar um policial para não receber multa. Os custos financeiros envolvidos são, em geral, menores e os reflexos dessas ações ilegais são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições.

(...) a grande corrupção (...) acontece na fiscalização tributária de grandes empresas, nos processos de licitações e contratos ou na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos. Para combater essa corrupção de grande vulto, é preciso priorizar a educação e a adoção de políticas e práticas que promovam e zelem pela integridade, tanto no setor público quanto no setor privado.

Já a definição de corrupção apresentada por Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) traz semelhança com a proposta pela Controladoria-Geral da União: “a corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima”.

Ainda de acordo com os citados autores (1998, apud ANDRADE, 2013) o conceito que mais define o termo corrupção é de que ela trata-se de um fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Para eles, portanto, corrupto é o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal.

Amaral (2001) expõe que se costuma dizer que a corrupção material é o recebimento de qualquer vantagem para a prática ou a omissão de ato de ofício e que corrupção moral, é a que precede a material, porque ao receber a vantagem já ocorreu no corrompido a deterioração de qualquer princípio de moralidade pessoal ou funcional.

Para o autor tanto uma como outra pode assumir forma ativa e passiva, porque também quem oferece a vantagem indevida já não apresenta nenhum princípio moral. A corrupção moral abrange também a corrupção de costumes, a falta de caráter particular ou nacional, o desleixo administrativo ou governamental, a falta de solidariedade num grupo humano, a indiferença pela sorte alheia ou pelos interesses públicos, a tolerância condescendente de superiores às falhas dos subalternos, filhos e tutelados.

De maneira complementar, o autor ainda afirma que corrupção vai além da infração ao dever funcional do agente público:

Corrupção não é apenas a infração ao dever funcional praticada pelo agente público (político ou administrativo). Não é só o suborno, a taxa de urgência, o chocolate/a falsa simpatia nos balcões para obter pronto atendimento. A corrupção exteriorizada (em ato) costuma proceder de corrupção bem mais ampla e no mais das vezes interna (antecede o ato/a prática). Antes de ferir o patrimônio público ou particular, a corrupção degrada os valores íntimos de cada um, relativiza os costumes e a cultura da virtude, anulando, pois, os pilares, os princípios (estrelas guias da jornada humana) que mantêm a sociedade elevada e digna de seu próprio orgulho. Tal degradação moral começa por pequenas concessões, pequenas inversões axiológicas em nosso dia-a-dia e prossegue corroendo o homem e sua sociedade. É, precisamente, a tolerância de pequenos vícios, já na vida privada, que prepara a aceitação das grandes corrupções na vida pública.

Para Silva (1995 apud CHAIA e TEIXEIRA, 2001, p. 64), a corrupção no senso comum, é identificada como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas igualmente considera a corrupção algo freqüente entre servidores públicos (como policiais e fiscais, por exemplo) que usam o pequeno

poder que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei.

Já Bezerra (1995, *apud* ANDRADE, 2013) afirma que são três os tipos de definição mais utilizados para a corrupção: a baseada no ofício público, a baseada no mercado e a baseada na ideia do bem público.

Para a definição baseada no ofício público, existe corrupção quando há desvio, por parte dos funcionários públicos, dos seus deveres formais com o intento de obter benefícios para si ou para outrem; a definição centrada no mercado considera corrupção o ato do funcionário público que tenha como objetivo a maximização de sua renda pessoal; por fim, a definição centrada na ideia de bem público visualiza a corrupção como sendo a violação do interesse público em função da preocupação com ganhos particulares.

Andrade (2013), com um conceito de corrupção mais abrangente, afirma que se trata do resultado de uma ação, onde o objetivo é levar vantagem, que pode ser de qualquer espécie, sobre os outros, que em alguns casos podem nem ser vantagens de ordem pecuniárias.

Por derradeiro, Nascimento (2014, p. 62) conceitua corrupção como o uso de bens, serviços, interesses e /ou poderes públicos para fins privados, de forma ilegal, ou, de outra forma, corrupção é a interação voluntária de agentes racionais, com base em ordenamento de preferências e restrições, na tentativa de capturar, de maneira ilegal, recursos de organizações públicas, das quais pelo menos um deles faz parte, sendo as ações propiciadas por ambiente de baixa *accountability*.

Trata-se, na verdade, de uma espécie de egoísmo, individualismo de um determinado cidadão ou um grupo de cidadãos, em relação à sociedade na qual convive, podendo ela, portanto, ser baseada em incentivos positivos, como suborno, peita ou laços pessoais, assim como em incentivos negativos, como a ameaça, a chantagem, etc.

O Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro), em seu Título XI, define os Crimes Contra a Administração Pública, dentre os quais se citam, como exemplo, a concussão, a corrupção passiva, a corrupção ativa:

#### Concussão

Art. 316 - 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;

#### Corrupção passiva

Art. 317 - 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;

Facilitação de contrabando ou descaminho

Art. 318 - Facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho (art. 334):

Prevaricação

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Além destes crimes, considerados pela Controladoria-Geral da União (2014, p. 17) como atos de corrupção, existem outros crimes de corrupção tipificados em outras leis no ordenamento jurídico:

Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo (Lei nº 8.137/90):

Art. 3º – Constitui crime funcional contra a ordem tributária, além dos previstos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Código Penal (Título XI, Capítulo I):

(...)

II – exigir, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de iniciar seu exercício, mas em razão dela, vantagem indevida; ou aceitar promessa de tal vantagem, para deixar de lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente.

III – patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração fazendária, valendo-se da qualidade de funcionário público.

Crimes de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92):

Art. 9º – Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

(...)

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

(...)

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse

suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado.

Art. 10 – Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

(...)

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

(...)

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2014, p.17-19).

Em complementação, Cardoso (2014, p. 9) aponta no ordenamento jurídico brasileiro outros dispositivos que apresentam delitos que são caracterizados como corrupção:

Lei nº 4.717, de 26 de junho de 1965, que regula a ação popular, Decreto-Lei nº 201, de 27 de dezembro de 1967, que trata da responsabilidade dos prefeitos e vereadores, Lei nº 7.347, de 2 de julho de 1985, que trata da ação civil pública, Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que aborda sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional (...). Lei 9.613, de 03 de março (03/03/1998), que tratam dos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos e dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, respectivamente.

Nesse contexto, a Fundação Konrad-Adenauer<sup>10</sup> (2011, p. 28) afirma que todos os dispositivos e sanções presentes no marco regulatório brasileiro, de natureza administrativa, civil e criminal, tentam coibir práticas corruptas e desvios de

<sup>10</sup> Fundação alemã que simpatiza com os valores do partido político CDU, União Democrata Cristã da Alemanha. Como cofundador do partido CDU e primeiro Chanceler alemão, Konrad Adenauer (1876–1967) aglutinou as tradições sociais, cristãs, conservadores e liberais. O seu nome representa a visão da reconstrução democrática da Alemanha, a consolidação externa numa sociedade de valores transatlânticos, transfronteiriços, a visão da unificação europeia e a orientação na economia social do mercado. Disponível em <<https://www.kas.de/brasilien/pt/about/>> Acesso em: 04 ago. 2014.



conduta na Administração Pública. Para a Fundação, o arcabouço normativo representa um *check and balance* aos desvios de conduta dos servidores públicos.

Em complementação, aquela Fundação afirma ainda que:

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de diversos instrumentos para coibir e punir os abusos e desvios éticos de funcionários, tais como: Constituição Federal de 1988, Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, o Código de Conduta da Alta Administração Federal, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o Código Penal (conculção, corrupção passiva, peculato e prevaricação) e a Lei nº 8.112/90 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais (KONRAD-ADENAUER 2011, p. 23)

Na concepção da Controladoria-Geral da União (2014, p. 6), o fenômeno da corrupção, ao contrário do que se pensa, não afeta somente governos, mas, também, indistintamente, cidadãos, entidades públicas e instituições privadas, provocando a concorrência desleal, comprometendo o crescimento econômico e afugentando novos investimentos.

Para aquele órgão de controle ela é um dos grandes males que afetam a sociedade, comprometendo a legitimidade política, enfraquecendo as instituições democráticas e os valores morais da sociedade, além de gerar um ambiente de insegurança no mercado econômico.

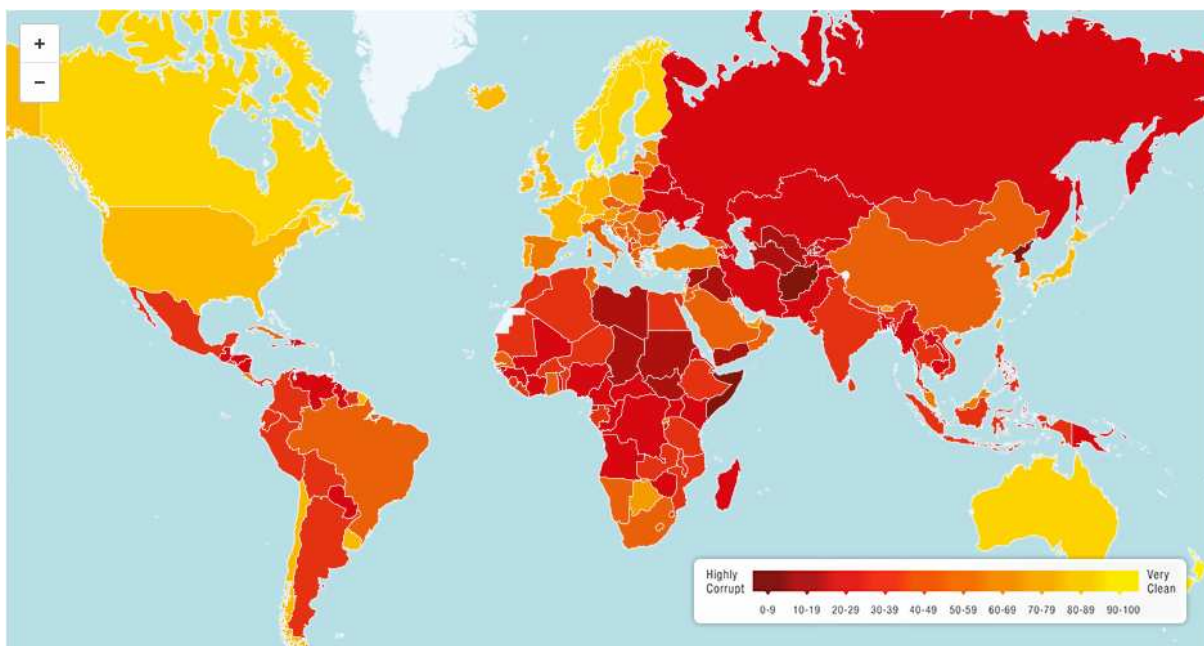
A corrupção afeta negativamente a competitividade dos produtos nacionais no comércio internacional ao elevar o custo do investimento produtivo e tornar o ambiente de negócios menos estável.

Em se tratando do panorama internacional é interessante citar a *Transparency International*<sup>11</sup> que, por meio do Índice de Percepção da Corrupção, apresenta um ranking dos países e territórios com base na percepção de quão corrupto é o seu setor público.

Eles são pontuados em uma escala de 0 a 100, onde 0 significa que um país é visto como altamente corrupto e 100 que ele é percebido como muito limpo.

---

<sup>11</sup> Organização não-governamental que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção. Foi fundada em março de 1993 e encontra-se sediada em Berlim. Está presente em mais de 100 países. Fonte: <http://www.transparency.org/>. Acesso em 02 set. 2014.



**Figura 2 - Níveis Percebidos de Corrupção no Setor Público**

Fonte: *Transparency International (2013)*

Em 2013 foram considerados 177 países e territórios, dentre os quais a Dinamarca e a Nova Zelândia figuraram como primeiros colocados, com 91 pontos. Na contra mão desses números apresentam-se o Afeganistão, a Coreia do Norte e a Somália como os últimos países na classificação, com 8 pontos cada, considerados como os corruptos. Já o Brasil obteve pontuação 42 e foi classificado em 72º.

**Tabela 1 - Ranking dos Países – Níveis de Corrupção no Setor Público**

Posição do País	País/Território	Pontuação CPI 2013
1	Dinamarca	91
1	Nova Zelândia	91
3	Finlândia	89
3	Suécia	89
5	Noruega	86
5	Singapura	86
7	Suíça	85
8	Holanda	83
9	Austrália	81

Posição do País	País/Território	Pontuação CPI 2013
9	Canadá	81
72	Bósnia e Herzegovina	42
<b>72</b>	<b>Brasil</b>	<b>42</b>
72	São Tomé e Príncipe	42
72	Sérvia	42
72	África do Sul	42
173	Sudão do Sul	14
174	Sudão	11
175	Afeganistão	8
175	Coréia (Norte)	8
175	Somália	8

Fonte: *Transparency International* (2013), traduzido pelo autor.

Para Andrade (2013), dentre o conjunto de fatores responsáveis pelo nível de corrupção observado nas diversas nações, são destacados os seguintes: a elevada burocracia, que reduz a eficiência da administração pública; um sistema judiciário lento e pouco eficiente; um elevado poder discricionário do Estado na implementação e condução de políticas; e salários inferiores no setor público, em relação ao setor privado.

Em se tratando da corrupção no Brasil, Carvalho, citado por Andrade (2013), afirma que existem inúmeros fatores que a influenciam:

(...) entre as inúmeras razões que agravaram a corrupção no Brasil estão, em destaque, o crescimento da máquina estatal, trazendo consigo uma excessiva burocratização, ampliando as oportunidades para o exercício de práticas clientelistas e patrimonialistas, e aumentando o domínio do executivo sobre o legislativo; a ditadura militar, que protegeu com o arbítrio a atuação dos governantes; e a construção de Brasília, que libertou os políticos do controle das ruas, ampliando a sensação de impunidade.

Para o autor, há ainda outros fatores relevantes que contribuem para a prática de atos corruptos:

A ineficiência estatal, por exemplo, comum em diversos Estados no mundo, é um considerável fator de desenvolvimento da prática de atos corruptos. Várias manifestações dessa ineficiência do poder público podem ser mencionadas como incentivos à corrupção, como por exemplo: decisões arbitrárias, que desvirtuam o uso do poder, sendo resultado de uma imódica discricionariedade dos agentes públicos; o corporativismo existente em setores da Administração, como a Justiça, por exemplo; a ineficiência quase generalizada de repressão à práticas ilícitas praticadas por pessoas que

exercem funções públicas importantes, entre outras (CARVALHO APUD ANDRADE, 2013).

Na concepção de Andrade (2013) não existem nações ou povos mais predispostos que outros à desonestidade. Para ele o que há é a desestruturação do sistema político de determinado país como um todo, seja porque não existem leis, ou elas não são efetivamente aplicadas no seu combate, ou porque não houve uma conscientização dos efeitos que a corrupção traz para a sociedade, ou até mesmo porque as inúmeras desigualdades sociais a favorece.

Nesse contexto, é importante ressaltar que o Brasil tem enfrentado uma sucessão de casos de corrupção que assolam a legitimidade da política e da Administração Pública, de modo que suas consequências implicam um profundo sentimento de fracasso coletivo na ordem do Estado, conforme afirma a Fundação Konrad-Adenauer (2011, p. 7).

Chaia e Teixeira (2001, p. 64) afirmam que, frequentemente, corrupção e escândalo são confundidos, porém são fenômenos distintos e a relação entre os dois é variável.

Sherman (1995 apud CHAIA e TEIXEIRA, 2001, p. 64) defende que o escândalo envolve estágios de desenvolvimento: revelação, publicação, defesa, dramatização, execução (julgamento) e rotulação.

Por fim, Chaia e Teixeira (2001, p. 64) esclarecem que a corrupção pode se transformar em um escândalo. Para tanto, ela precisa ser descoberta para se tornar escandalosa, pois se as atividades de corrupção permanecer escondidas estarão protegidas de uma futura investigação pública.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Antes de adentrar aos procedimentos metodológicos propriamente ditos desta pesquisa, é importante citar a conclusão de Marconi e Lakatos (2000, p. 44) de que a utilização de métodos científicos não é da alçada exclusiva da ciência, mas, segundo aquelas autoras, não há ciência sem o emprego de métodos científicos.

Dentre os vários conceitos de métodos apresentados por Marconi e Lakatos (2000, p. 44-45), decidiu-se por citar o de Hegenberg (1976): “Método é o caminho pelo qual se chega a determinado resultado, ainda que esse caminho não tenha sido fixado de antemão de modo refletido e deliberado”.

Este capítulo tem por objetivo caracterizar o tipo de estudo realizado, o processo de investigação e as técnicas utilizadas na presente pesquisa.

#### 3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

A problemática desta pesquisa demanda uma investigação qualitativa, no que se refere aos objetivos propostos, aos procedimentos de coleta de dados, bem como à análise dos resultados.

Para Maanen (1979 *apud* Neves, 2014), a expressão “pesquisa qualitativa” assume diferentes significados no campo das ciências sociais. Segundo aquele autor ela compreende:

(...) um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação.

Acerca da abordagem qualitativa, assim posiciona-se Oliveira (2001, p. 117):

As pesquisas que se utilizam da abordagem qualitativa possuem a facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

Por fim, as características da pesquisa qualitativa destacam-se pela predominância do caráter descritivo dos fatos e dados, pela preocupação com o processo e não somente com os resultados, pela análise indutiva dos dados, bem como pela preocupação com os significados. Dessa forma, esse tipo de pesquisa foca as descrições, compreensões, e interpretações dos fatos ao invés de medi-los, conforme afirmam Martins e Theóphilo (2007, p. 136).

Para a construção da plataforma teórica do presente estudo foi realizada uma revisão bibliográfica, na qual se buscou por autores que abordam aspectos relativos à Administração Pública brasileira, as relações entre o público e o privado e as formas de contratação com esta Administração.

De acordo com a UFRGS (2009, p. 66) a revisão bibliográfica trata-se de expor, resumidamente, as principais ideias já discutidas por outros autores que tratam do problema, levantando críticas e dúvidas, quando for o caso.

A presente pesquisa realizada é a do tipo exploratória. Conforme afirma Gil (2007 apud UFRGS, 2009), este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Ainda de acordo com aquele autor, a grande maioria desse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Para o autor elas podem ser classificadas como pesquisa bibliográfica e estudo de caso.

Conforme afirma Fonseca (2002, apud UFRGS, 2009), existem pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta, este é o caso da presente pesquisa científica.

### 3.2 COLETA DOS DADOS

De acordo com a UFRGS (2009, p. 68) a coleta de dados é a busca por informações para a elucidação do fenômeno ou fato que o pesquisador quer desvendar.

A escolha entre os diferentes métodos de coleta de dados depende das hipóteses de trabalho e da definição dos dados pertinentes decorrentes da problemática, conforme afirma a própria UFRGS (2009, p. 57).

Nessa mesma linha, Oliveira (2001, p. 182) afirma que são várias as fases para a realização da coleta de dados, que, segundo ele, variam de acordo com as circunstâncias ou com o tipo de investigação.

Para aquele autor as técnicas de pesquisa são:

1. Pesquisa documental
2. Observação
3. Entrevista
4. Questionário
5. Formulários
6. Medidas de opiniões e de atitudes
7. Pré-teste
8. Testes
9. Análise de conteúdo

Considerando isso, as técnicas de coleta de dados utilizadas nesta pesquisa são a pesquisa bibliográfica e a pesquisa eletrônica.

Conforme exposto pela UFRGS (2009, p. 69) tais técnicas são assim conceituadas:

Pesquisa bibliográfica - Considerada mãe de toda pesquisa, fundamenta-se em fontes bibliográficas; ou seja, os dados são obtidos a partir de fontes escritas, portanto, de uma modalidade específica de documentos, que são obras escritas, impressas em editoras, comercializadas em livrarias e classificadas em bibliotecas.

(...)

Pesquisa eletrônica – É constituída por informações extraídas de endereços eletrônicos, disponibilizados em *home page* e site, a partir de livros, folhetos, manuais, guias, artigos de revistas, artigos de jornais, etc. Apesar de sua importante contribuição para a investigação científica, nem toda informação disponibilizada em meios eletrônicos deve ser considerada como sendo de caráter científico. Há de se observar a procedência do *site* ou da *home page*.

Estas técnicas possibilitam coletar dados acerca do assunto pesquisado por meio de fontes escritas, sejam elas obtidas por meio de obras escritas ou extraídas de meios eletrônicos (*internet*).

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

De acordo com Oliveira (2001, p. 184), assim que manipulados os dados e obtidos os resultados, o passo seguinte é a análise e interpretação destes, constituindo-se ambas no núcleo central da pesquisa.

Para Oliveira (2001, p.191) a análise dos dados trata-se da tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores. Tais relações podem ser estabelecidas de acordo com suas propriedades relacionais de causa-efeito, produtor-produto, de correlações, de análise de conteúdo etc.

Aquele autor afirma ainda que a análise é realizada em três níveis:

- a) Interpretação. Verificação das relações entre as variáveis independente e dependente, e da variável interveniente (anterior à dependente e posterior à independente), a fim de ampliar os conhecimentos sobre o fenômeno (variável dependente).
- b) Explicação. Esclarecimento sobre a origem da variável dependente e necessidade de encontrar a variável antecedente (anterior às variáveis independente e dependente).
- c) Especificação. Explicação sobre até que ponto as relações entre as variáveis independente e dependente são válidas (como, onde e quando).

Já Quivy & Campenhoudt (1995, *apud* UFRGS 2009, p. 58) definem a análise das informações como:

(...) a etapa que faz o tratamento das informações obtidas pela coleta de dados para apresentá-la de forma a poder comparar os resultados esperados pelas hipóteses. No cenário de uma análise de dados quantitativos, essa etapa compreende três operações. Entretanto, os princípios deste método podem ser transpostos, em grande parte, a outros tipos de métodos.

Os principais métodos de análise das informações são a análise estatística dos dados (método quantitativo) e a análise de conteúdo (método qualitativo), conforme esclarece a UFRGS (2009, p. 59).

Tal procedimento atende aos preceitos apresentados por Quivy & Campenhoudt (1995 *apud* UFRGS p. 58):

O objetivo de uma pesquisa, segundo Quivy & Campenhoudt (1995, p. 213), é responder à questão inicial (etapa 1); para isso, o pesquisador elabora hipóteses ou questões de pesquisa e desenvolve a coleta de dados necessários. Uma vez que os dados foram coletados, trata-se de verificar se essas informações correspondem às hipóteses, ou seja, se os resultados observados correspondem aos resultados esperados pelas hipóteses ou questões da pesquisa.



Dessa forma, tendo em vista que na presente pesquisa foram utilizadas as técnicas de coleta de dados (pesquisa bibliográfica e pesquisa eletrônica), quando da análise dos dados foi utilizado o método da análise de conteúdo (método qualitativo), oportunidade em que foram comparados os resultados encontrados com as questões de pesquisas.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Atualmente no Brasil, diante dos inúmeros casos de práticas corruptas que se tem notícia, tem-se a sensação de que nunca na história houve tanta corrupção e que essa patologia é típica, ou senão exclusiva, deste país, conforme afirma Andrade (2013).

Para o autor, muitas dúvidas pairam na cabeça dos brasileiros: será que há mais corrupção hoje do que em outros tempos? Ou será que hoje, simplesmente, há mais investigação e reação da sociedade em seu desfavor? Por que o Brasil é considerado tão corrupto?

Mas o fenômeno da corrupção não é exclusivamente brasileiro. Conforme afirma Nascimento (2014, p. 59), várias sociedades, Estados e sistemas políticos contemporâneos lutam contra problemas como a corrupção, o nepotismo, o fisiologismo, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, o enriquecimento ilícito, o suborno, o favorecimento, as “mordomias” etc.

A corrupção, em qualquer de suas manifestações, representa um ônus insustentável para qualquer sociedade, principalmente para aquelas que apresentam grandes desigualdades sociais, como é o caso das Latino-Americanas, conforme afirma Araújo e Sanchez (2014).

Para estes autores a corrupção é uma das mais perversas categorias criminosas, pois mina a capacidade dos Estados em prover serviços essenciais para a população, retarda a ruptura dos ciclos de pobreza, da mesma forma que compromete a consolidação e o avanço da democracia.

### 4.1 ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO NO BRASIL

Há um histórico de casos de corrupção que contamina todos os níveis do Estado brasileiro, conforme afirma Nascimento (2014, p. 59).

Com o objetivo de ilustrar a presente pesquisa, foram citados, de maneira resumida, alguns dos principais casos de escândalos de corrupção da história recente do Brasil: o caso dos desvios de verbas públicas quando da construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT-SP); o caso da Máfia das Ambulâncias em que os envolvidos fraudavam processos licitatórios para a compra

de ambulâncias; o da Compra de Votos (Mensalão) em que eram oferecidas propinas aos parlamentares em troca de votos; o caso da Máfia dos Vampiros em que também fraudava-se licitações, mas quando da aquisição de hemoderivados para o Ministério da Saúde; o da Máfia da Previdência em que eram forjadas indenizações milionárias nas varas de acidente de trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e o caso dos Anões do Orçamento em que eram realizados desvios por meio de aprovações de emendas no Orçamento Geral da União.

#### 4.1.1 Caso do Tribunal Regional do Trabalho (TRT-SP)

Trata-se do desvio de verbas públicas durante a construção do prédio do Fórum Trabalhista na capital paulista na década de 1990.

O Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT/SP) abriu licitação para a construção do Fórum. Em 1998, uma auditoria constatou que apesar de ter recebido 98% do pagamento, o projeto não havia sido concluído. Com isso foi constatado um desvio de R\$ 169,5 milhões dos cofres públicos, conforme afirma a Advocacia-Geral da União (2014).

O ex-juiz Nicolau dos Santos Neto foi condenado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) em 3 de maio de 2006 pelos crimes de peculato, estelionato e corrupção passiva. Somados, esses três crimes totalizaram 26 anos, seis meses e 20 dias, a serem cumpridos em regime fechado.

De acordo com o Ministério Público Federal, figuram como réus, ao lado do ex-juiz, o ex-senador Luiz Estevão de Oliveira Neto, Fábio Monteiro de Barros Filho e José Eduardo Teixeira Ferraz.

O escândalo resultou no desvio, em valores atualizados em meados de 2012, de R\$ 999 milhões dos cofres públicos.

#### 4.1.2 Caso da Máfia das Ambulâncias

Trata-se de esquema de fraude em licitações para a compra de ambulâncias. Era comandado pela empresa Planam, sediada em Cuiabá/MT, da família Vedoin, e envolvia parlamentares e funcionários do Ministério da Saúde.

Conforme o Relatório dos trabalhos da CPMI “das ambulâncias”, Senado Federal (2006, p. 51), o esquema iniciou-se timidamente: mediante acordos com os prefeitos dos municípios, ainda sem a participação de parlamentares, direcionaram-se licitações para aquisição de oito unidades móveis de saúde em 1998 e outras oito em 1999. Entre os municípios atendidos, estavam Brasnorte, Ponte e Lacerda, Barra dos Bugres, Arenópolis e Vila Bela da Santíssima Trindade.

Posteriormente, o esquema passou a envolver parlamentares a fim de que, mediante o pagamento de 10% do valor dos contratos logrados, fossem apresentadas emendas ao Orçamento da União no sentido de favorecer os municípios com verbas para aquisição de unidades móveis de saúde.

A participação dos parlamentares no esquema dava-se da seguinte forma:

Aos parlamentares participantes do esquema Planam cabia apresentar emendas para aquisição de unidades móveis de saúde ou para aquisição de material médico-hospitalar. Após apresentar e conseguir aprovar tais emendas, cabia ao parlamentar negociar junto aos ministérios o empenho de tais recursos, a fim de que os destinatários da verba pudessem dirigir a licitação para favorecer as empresas do grupo Planam. Liberados os recursos, fraudada a licitação e assinado o contrato, era paga a propina previamente combinada. (SENADO FEDERAL, 2006, p. 57).

Por volta de 2002, a Planam passou a ampliar o escopo de produtos por meio da negociação de equipamentos médico-hospitalares. A partir daí incorporaram-se novas empresas ao “grupo”.

Com o decorrer do tempo foi-se constituindo uma verdadeira rede de parlamentares que aceitavam, mediante a recompensa em formas variadas, apresentar e direcionar emendas individuais ou de bancada para a aquisição de unidades móveis de saúde e equipamentos médico-hospitalares, sendo que o primeiro parlamentar que incorporou-se ao esquema foi o deputado Lino Rossi.

Conforme afirma o Senado Federal (2006, p. 54), na sistemática de pagamento de propina, os recursos eram quase sempre pagos em dinheiro e diretamente no gabinete dos parlamentares, por meio de assessores por eles indicados ou diretamente nas mãos dos próprios políticos.

No âmbito municipal, de acordo com Senado Federal (2006, p. 52), continuavam a ser direcionadas as licitações para o favorecimento das empresas do “grupo” Planam, frequentemente mediante o pagamento de propinas para os responsáveis pela gestão local.

Segundo aquele órgão fiscalizador, as prefeituras envolvidas representaram um elo indispensável ao funcionamento global do esquema:

Enquanto a “conexão parlamentar” tinha como propósito apenas garantir o aporte de recursos públicos à venda de ambulâncias, era o contato com as prefeituras que viabilizava efetivamente o lucro da operação, através do direcionamento da licitação por meio de cartas-convite fraudulentas (SENADO FEDERAL, 2006, p. 62).

Ainda de acordo com a investigação, a estratégia mais utilizada era o fracionamento da licitação, de modo a permitir que o valor do contrato ficasse abaixo do limite máximo previsto no art. 23, inciso II, alínea a da Lei 8.666/93. Até esse valor, é possível executar a licitação por meio de carta-convite, mecanismo pelo qual a Administração Pública envia convites a três empresas a fim de que elas apresentem propostas para fornecimento dos bens ou serviços licitados.

Dessa forma, os fraudadores direcionavam os convites para três empresas do esquema (das quais duas, frequentemente, eram empresas “fantasmas”). Tais empresas apresentavam propostas de preços previamente acertadas e o grupo Planam ganhava a licitação por haver proposto o “menor preço”, muito embora fosse invariavelmente superior à média do mercado.

Conforme dados da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas e as apurações realizadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, citados no Relatório do Senado Federal (2006, p. 70), trata-se de um esquema complexo e abrangente:

- Somente no período de 2000 a 2004, quando se especializou em unidades móveis de saúde e em equipamentos médico-hospitalares:
- alcançou várias dezenas de parlamentares;
- constituiu laços na estrutura do Governo Federal, em mais de um mandato presidencial;
- envolveu quase 600 prefeituras e inúmeras entidades privadas;
- manipulou quase um terço dos convênios vinculados às ambulâncias realizados pelo Governo Federal no período (cerca de 900 de um total de 3.048);
- recebeu quase R\$ 80 milhões de dotações orçamentárias da Saúde.

De acordo com a investigação realizada pela CGU (2014) o prejuízo envolvido, considerando-se os 1.452 convênios firmados com 600 municípios, que visavam a aquisição de unidades móveis de saúde, foi estimado em R\$ 25 milhões.

Os auditores da CGU concluíram que houve superfaturamento em 70% dos convênios analisados; em 23% dos convênios, as ambulâncias adquiridas e entregues não estavam sendo utilizadas; em 27% dos casos, os processos licitatórios não apresentaram pesquisa de preços, como prescreve a Lei 8.666; e em grande parte dos casos, as licitações apresentaram evidências de conluio entre os participantes.

#### 4.1.3 Caso da Compra de Votos (Mensalão)

Trata-se de esquema de remunerações financeiras, popularizada com o apelido de “mensalão” e efetivadas, em periodicidade variada, a deputados da base de sustentação parlamentar do governo, para assegurar o apoio, no Congresso Nacional, a matérias de interesse do Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados, conforme Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Senado Federal (2005, p. 1).

Conforme registrado no Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “Dos Correios”, Senado Federal (2006), tal esquema de compra de votos foi revelado pelo então Deputado Federal Roberto Jeferson, Presidente Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que fazia parte da base de apoio e sustentação do Governo no Congresso Nacional.

Tal revelação ocorreu logo após a divulgação na mídia dos diálogos de que participava Maurício Marinho, então diretor do Departamento de Contratação e Administração de Material da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que indicaram a ocorrência de atos de corrupção ativa e passiva no âmbito daquela empresa estatal e sugeriram diversos outros equívocos administrativos, inclusive informações a respeito de supostos procedimentos de troca de apoio político, no Congresso Nacional, por cargos e posições de mando em empresas estatais e diversos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta.

A partir de então, aquele Deputado Federal passou a apontar, em inúmeras manifestações na mídia nacional, a existência de um complexo sistema de financiamento ilegal da base de apoio do governo, seja em processos políticos ou eleitorais, seja fora deles. Cunhou-se, então, o vocábulo mensalão para descrever esse esquema e apontar os que nele se envolveram, destacando a participação, sobretudo, de deputados federais.

De acordo com o Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Senado Federal (2005, p. 2) os autores dos repasses financeiros, foram Marcos Valério Fernandes de Souza, coproprietário das empresas de publicidade SMP&B e DNA, e Delúbio Soares, tesoureiro do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores.

Marcos Valério era dono das agências publicitárias que mais detinham contratos com órgãos do governo, tais como Correios, Petrobrás, Banco do Brasil,

dentre outras, e foi apontado como o operador do Mensalão. Ele arrecadava o dinheiro junto a empresas estatais e privadas e em bancos, através de empréstimos que nunca foram pagos. Delúbio Soares, tesoureiro do PT, era quem efetuava o pagamento aos “mensaleiros”.

De acordo com o Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, Senado Federal (2005, p. 6) as movimentações financeiras realizadas pelo esquema eram bastante complexas.

Quando das investigações, foram identificadas diversas contratações públicas federais de propaganda, patrocínio, publicidade e serviços afins, envolvendo empresas relacionadas a Marcos Valério, com impropriedades ou irregularidades encontradas pelo TCU, tais como: recebimento de comissões sem prestação de serviços, subcontratações, sobrepreço, pagamentos de despesas sem comprovação, pagamentos por intermediações não comprovadas, cobrança de honorários superiores aos contratados, dentre outros. Conforme as investigações, as irregularidades geravam recursos para alimentar fundos ilícitos para a compra de votos de parlamentares.

Ainda de acordo com o Senado Federal (2006), foram identificados também empréstimos bancários promovidos por Marcos Valério, como meio de captação dos recursos financeiros postos à disposição do então tesoureiro do Partido dos Trabalhadores Delúbio Soares, que resultaram num total de R\$ R\$ 55.217.271,02.

Conforme registrado no Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, o rol de destinatários desses recursos foi fornecido à CPMI por Marcos Valério, sendo que os valores encontrados na lista totalizavam R\$ 55.841.227,81, que pouco destoava do total dos valores fornecidos pelos bancos (R\$ 55.217.271,02).

Por derradeiro, é interessante citar que, conforme as investigações daquela Comissão, aplicado um filtro de R\$ 10 milhões nas bases de pagamentos e recebimentos efetuados por empresas interligadas a Marcos Valério, bem assim nas contas de sua esposa, verificou-se um total de recursos a crédito, sob todos os títulos (aplicações e resgates, inclusive), da ordem de R\$ 2,5 bilhões, e saídas de dinheiro num total de R\$ 2,25 bilhões, identificando-se, nessa base de dados, recebimentos e pagamentos não-identificados, nos valores de R\$ 150 milhões e R\$ 108 milhões, o que por si só demonstravam inconsistências, conforme Senado (2006, p. 14).

#### 4.1.4 Caso da Máfia dos Vampiros

Trata-se de esquema de fraude em licitações para aquisição de hemoderivados para o Ministério da Saúde, na qual envolvia servidores daquele Ministério, lobistas e representantes das empresas envolvidas. Foi desbaratado em investigação do Ministério Público Federal (MPF) e da Polícia Federal, conhecida como Operação Vampiro, em maio de 2004.

Conforme afirma o Ministério Público Federal (2014) as empresas Octapharma, Fundação do Sangue e Baxter fizeram um acordo para garantir a divisão do mercado de hemoderivados entre as três. Os preços eram previamente combinados, assim como a parte que cada uma ganharia nas concorrências. Não havia uma real concorrência e as empresas apresentavam propostas com preços acima dos valores de mercado.

Aquele Ministério afirma ainda que as empresas envolvidas pagaram 300 mil dólares ao então coordenador geral de recursos logísticos do Ministério da Saúde, Luiz Cláudio Gomes, para facilitar a assinatura de aditivos aos contratos iniciais. Na ocasião o ex-servidor decidiu sozinho pela celebração dos aditivos, função até então realizada pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Saúde, à qual estava subordinado.

Para o Ministério Público Federal (2014) as investigações mostraram que a máfia operava desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Entre os 33 envolvidos estavam o ex-ministro da saúde Humberto Costa e o ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares, denunciados por corrupção e formação de quadrilha, entre outros crimes.

Diante das evidências, o Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade administrativa contra quatro pessoas e duas empresas envolvidas no esquema. O MPF também solicitou a anulação de três contratos firmados em 2001 entre a União e as empresas Octapharma e LFB e a devolução de cerca de 227 milhões de reais aos cofres públicos.

De acordo com as investigações, o escândalo da Máfia dos Vampiros pode ter desviado cerca de R\$ 2 bilhões na compra de remédios superfaturados.



#### 4.1.5 Caso da Máfia da Previdência

Também conhecido como Caso Jorgina de Freitas o esquema forjava indenizações milionárias nas varas de acidente de trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) da Baixada Fluminense no Rio de Janeiro, entre o final dos anos 1980 e início de 1990.

Conforme a Universidade de São Paulo (2014) a quadrilha, liderada pela advogada Jorgina de Freitas, formada por 18 fraudadores, dentre os quais advogados, contadores judiciais, juízes e procuradores autárquicos, teria desviado dos cofres públicos, conforme informação da Advocacia-Geral da União (AGU), o montante de R\$ 2 bilhões.

Foram vários os golpes aplicados. Os mais comuns consistiam em falsos pedidos de aposentadoria por invalidez e em cálculos superestimados das indenizações. Na maior parte dos casos, os pedidos de ações indenizatórias ocorriam em nome de pessoas pobres (e até de pessoas mortas).

Conforme explica a Universidade de São Paulo (2014) os golpes eram realizados quando da realização dos cálculos:

O golpe ocorria no momento do cálculo. O contador, que fazia parte da quadrilha, aproveitava-se do contexto de inflação alta e aplicava inúmeras correções, transformando pequenos valores em quantias milionárias. Procuradores do INSS, também envolvidos no esquema, então avalizavam as correções e recomendavam o pagamento. O dinheiro era depositado diretamente na conta dos advogados, que ficavam em média com 20% do valor e distribuía o resto aos outros membros da quadrilha.

Conforme afirmação daquela Universidade, o esquema começou a ser descoberto em março de 1991, a partir de uma denúncia de aposentadorias milionárias no município de São Gonçalo, no Rio de Janeiro.

À época, as investigações concluíram que se tratava apenas de um erro de cálculo do Dataprev, órgão responsável pela informática da Previdência. Mesmo assim, a Justiça Estadual resolveu investigar outras varas no Estado e descobriu, em São João de Meriti, a quadrilha de fraudadores.

Em abril de 1991, a Procuradoria de Justiça do Rio apresentou a denúncia do caso. Em julho de 1992, todos os réus foram condenados. A soma das penas para os crimes de peculato (uso do cargo público em benefício próprio) e apropriação indevida (uma vez que os advogados não repassavam o dinheiro das indenizações a seus clientes) variaram em torno de 14 anos de prisão. Além disso,

bens dos réus foram indisponibilizados e saldos bancários de suas contas transferidos para a conta do INSS.

Após cinco anos foragida (1992 – 1997), a líder do esquema de corrupção na Previdência, Jorgina de Freitas, cumpriu pena por peculato em regime fechado, de 1998 a 2007. Além da sentença de catorze anos de prisão, ela também foi condenada pela Justiça de Miami, nos Estados Unidos, a devolver aos cofres públicos brasileiros 123 milhões de dólares roubados da Previdência do Brasil.

#### 4.1.6 Caso dos Anões do Orçamento

Trata-se de esquema, descoberto em 1993, que envolveu deputados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, liderado pelo deputado João Alves, então relator do orçamento. Os desvios ocorriam através de aprovações de emendas no Orçamento Geral da União.

Conforme explica a Universidade de São Paulo (2014), havia três tipos de golpes:

Havia ao menos três tipos de golpes. O primeiro dava-se mediante pagamento de propina de prefeitos a deputados para que incluíssem obras em suas cidades no Orçamento. O segundo ocorria através do pagamento de empreiteiras aos envolvidos em troca de favorecimentos diversos. O terceiro dava-se mediante aprovação de subvenções sociais dos ministérios para entidades “fantasmas” controladas pelos próprios parlamentares.

Nesse contexto, afirma a Câmara dos Deputados (2014), que a estratégia dos parlamentares envolvidos era aprovar emendas e usar a influência para que determinada empreiteira vencesse a concorrência. Com esse esquema, a empresa pagava comissão ao deputado.

A chamada emenda do relator era componente vital do esquema, porque não precisava ser previamente publicada. Os pareceres do relator, por causa disso, eram entregues na última hora, apostando-se no quórum mínimo. Ao chegar ao Plenário, no limite do tempo para aprovação, o projeto de orçamento era uma verdadeira caixa-preta, conhecido por poucos parlamentares.

Revelado em novembro de 1993, a partir de uma entrevista concedida pelo economista e ex-assessor da Comissão Mista de Orçamento José Carlos Alves dos Santos à Revista Veja, as fraudes chegam a mais de R\$ 9 milhões, conforme

informação do Ministério Público,. Mas, além disso, segundo dados do Tribunal de Contas de União, acredita-se que cerca de US\$ 50 milhões tenham sido desviados apenas no esquema destinado a entidades assistencialistas.

Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi instalada. Foram investigados 37 parlamentares, sendo que, no final, o relator pediu a cassação de 18 deles. Em plenário seis foram cassados, quatro preferiram renunciar para fugir da punição, e outros oito foram absolvidos.

Adiante estão apresentadas, de maneira resumida, as principais características dos escândalos de corrupção citados nesta pesquisa.

<b>Caso</b>	<b>Envolvidos</b>	<b>Esquema</b>	<b>Valor Envolvido (Desviado/Estimado)</b>
<b>Tribunal Regional do Trabalho (TRT/SP)</b>	Ex-juiz Nicolau dos Santos Neto, ex-senador Luiz Estevão de Oliveira Neto, Fábio Monteiro de Barros Filho, José Eduardo Teixeira Ferraz.	Desvio de verbas públicas durante construção do prédio do Fórum Trabalhista de São Paulo na década de 1990.	R\$ 169,5 milhões. Atualizado em R\$ 999 milhões em meados de 2012.
<b>Máfia das Ambulâncias</b>	Empresa PLANAM (família Vedoin), parlamentares, funcionários do Ministério da Saúde.	Fraude em licitações para a compra de ambulâncias.	R\$ 25 milhões
<b>Compra de Votos (Mensalão)</b>	Ex-deputado Roberto Jeferson, deputados federais, publicitário Marcos Valério, ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares.	Remunerações financeiras a deputados da base de sustentação parlamentar do governo para assegurar o apoio no Congresso Nacional de matérias de interesse do Executivo.	R\$ 55 milhões
<b>Máfia dos Vampiros</b>	Servidores do Ministério da Saúde, lobistas, representantes das empresas envolvidas.	Fraude em licitações para aquisição de hemoderivados para o Ministério da Saúde.	R\$ 2 bilhões
<b>Máfia da Previdência</b>	Jorgina de Freitas, advogados, contadores judiciais, juízes e procuradores autárquicos.	Fraudes em indenizações das varas de acidente de trabalho do INSS.	R\$ 2 bilhões
<b>Anões do Orçamento</b>	Deputados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, João Alves (então relator do orçamento).	Desvios ocorridos por meio de emendas no Orçamento Geral da União.	US\$ 50 milhões

**Quadro 2 - Resumo dos casos de corrupção estudados**

Fonte: Elaborado pelo autor (2014)

Por fim, importante destacar que o Ministério Público Federal informou, no começo de 2014, que pelo menos R\$ 6 bilhões de reais estão bloqueados no exterior a seu pedido, conforme afirma Nascimento (2014, p. 66). Trata-se de recursos públicos desviados e dinheiro de corrupção, ativos identificados em operações como Satiagraha (ano 2004), Banestado (ano 2003), Tribunal Regional do Trabalho/SP (anos 1990), entre outros.

#### 4.2 OS PREJUÍZOS DA CORRUPÇÃO

As sociedades que encaram a corrupção como um dos principais problemas a serem solucionados tem a percepção de que ela representa altos custos econômicos, sociais e políticos, conforme afirma Speck (2000).

Nesta mesma linha, assim posiciona-se Nascimento (2014, p. 66) acerca dos danos da corrupção:

Os danos causados por ações corruptas, particularmente no setor público, têm gerado problemas que comprometem a sua própria capacidade administrativa, fazendo assim com que seu desempenho seja minimizado e se reflita, negativamente, em setores importantes da sociedade, como o econômico, o cultural, o social e o político.

Em complementação, destaca aquele autor a dificuldade que há na medição do custo da corrupção para qualquer sociedade.

O fenômeno da corrupção impõe ameaças ainda à democracia, ao crescimento econômico e ao estado de direito, conforme declaração de encerramento do IV Fórum Global de Combate à Corrupção<sup>12</sup>, citado pela Controladoria-Geral da União (2014).

A respeito dos impactos sobre a democracia, a própria Controladoria-Geral da União (2008, p. 7), afirma que a corrupção é uma prática antidemocrática que acarreta o descrédito nas instituições públicas, bem como o enfraquecimento dos valores morais.

---

<sup>12</sup> O IV Fórum Global de Combate à Corrupção (IV FG), cujo tema central é "Das Palavras à Ação", foi realizado de 7 a 10 de junho de 2005, em Brasília, com o objetivo de discutir medidas práticas e eficazes de prevenção e de luta contra a corrupção. Fonte: [http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt\\_br/htm/sobre.htm](http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt_br/htm/sobre.htm). Acesso em 18 ago. 2014.

Nesse contexto, Moisés (2010 *apud* Xavier 2011, p. 36), reforça que os efeitos da aceitação da corrupção afetam a qualidade da democracia, diminuindo a adesão ao regime, estimulando a aceitação de escolhas autoritárias, influenciando negativamente a lei e a confiança interpessoal, bem como inibindo tendências de participação políticas.

Filgueiras (2008 *apud* Xavier 2011, p. 36), lista quatro efeitos da corrupção sobre a democracia:

- a) a deslegitimação das instituições democráticas;
- b) a crescente desconfiança para com a elite política;
- c) a fundamentação de desigualdades sociais;
- d) a centralização excessiva pela criação de uma elite política que se reproduz no poder

Por fim, Diamond e Morlino (2005 *apud* Xavier 2011, p. 39) também expõem os efeitos da corrupção sobre a democracia:

(...) o amplo declínio da confiança pública em instituições governamentais e políticas, e a percepção generalizada de que governos democráticos e políticos são cada vez mais corruptos, interessados em si mesmo e não responsivos são tendências comuns a muitas democracias, novas e velhas, e tem levado estudiosos proeminentes a falar de uma "crise da democracia".

O aumento da pobreza e implicações negativas nas relações comerciais dos países também são consequências da corrupção, conforme afirma a Controladoria-Geral da União (2008, p. 7).

No contexto dos prejuízos sociais causados pelos atos corruptos Trevisan *et al.* (2003, p. 17) afirma que a corrupção também pode ser apontada como uma das causas decisivas da carência e da pobreza das cidades, dos estados e do país.

Trevisan *et al.* (2003, p. 19) afirma ainda que em um ambiente em que a corrupção predomina dificilmente prospera um projeto para beneficiar os cidadãos, pois suas ações se perdem e se diluem na desesperança.

Para aqueles autores de nada adianta uma sociedade organizada ajudar na canalização de esforços e recursos para projetos sociais, culturais ou de desenvolvimento de uma cidade, se as autoridades municipais, responsáveis por esses projetos, se dedicam ao desvio do dinheiro público.

Por fim, Trevisan *et al.* (2003) apontam também outras consequências danosas da corrupção à sociedade:

A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras. O desvio de recursos públicos não só prejudica os serviços urbanos, como leva ao abandono obras

indispensáveis às cidades e ao país. Ao mesmo tempo, atrai a ganância e estimula a formação de quadrilhas que evoluem para o crime organizado, o tráfico de drogas, e de armas, provocam a violência em todos os setores da sociedade. Um tipo de delito atrai o outro, que quase sempre estão associados. Além disso, investidores sérios afastam-se de cidades e regiões onde vigoram práticas de corrupção e descontrole administrativo.

Os efeitos da corrupção são perceptíveis na carência de verbas para obras públicas e para a manutenção dos serviços da cidade, o que dificulta a circulação de recursos e a geração de novos empregos e novas riquezas. Os corruptos drenam os recursos da comunidade, uma vez que tendem a aplicar o grosso do dinheiro desviado longe dos locais dos delitos para se esconderem da fiscalização e da Justiça e dos olhos da população.

A corrupção afeta a qualidade da educação e da assistência aos estudantes, pois os desvios subtraem recursos da merenda e do material escolar, desmotivam os professores, prejudicam o desenvolvimento intelectual e cultural das crianças e as condenam a uma vida com menos perspectivas de futuro.

A corrupção também subtrai verbas da saúde, comprometendo diretamente o bem estar dos cidadãos. Impede as pessoas de ter acesso ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente curadas, encurtando as suas vidas. (TREVISAN *et al.*, 2003, pg. 17-19)

Na visão de Speck (2000) a corrupção também está relacionada à deterioração da qualidade dos serviços públicos.

Conforme afirma o autor, os cidadãos reconhecem na corrupção um dos fatores responsáveis pela alocação ineficiente de recursos, bem como a deterioração da qualidade dos serviços públicos.

Aquele autor afirma ainda que a corrupção não somente desperdiça recursos públicos como também cria incentivos errados para o direcionamento dos investimentos econômicos. O custo político é alto, porque instituições vistas como corruptas são desacreditadas e não terão o apoio da população.

Já em relação aos impactos da corrupção nas relações comerciais dos países, assim posiciona-se o UNODC (2014):

A corrupção corrói as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais, minando o Estado de Direito e deslegitimando a burocracia. Isso causa o afastamento de investidores e desestimula a criação e o desenvolvimento de empresas no país, que não conseguem arcar com os "custos" da corrupção.

Ainda de acordo com o UNODC (2014) o investimento em um país corrupto pode ser até 20% mais oneroso do que em um país teoricamente sem corrupção. Para aquele Escritório, países que combatem a corrupção e fortalecem a aplicação da lei podem aumentar sua renda nacional em até 400%.

Investimentos em países que apresentam alto índice de corrupção são prejudicados. É o que afirmam Chaia e Teixeira (2001, p. 62) quando apontam o

Banco Mundial como agência financiadora internacional. De acordo com aqueles autores a instituição financeira avalia a necessidade de combater a corrupção, pois países com altos índices desses casos não são viáveis para fazer investimentos.

Para Nascimento (2014, p. 67), a corrupção limita o investimento estrangeiro direto ou indireto, ao mesmo tempo em que incentiva o excesso de investimento público em obras de infraestrutura.

Por derradeiro, o UNODC (2014) afirma que a corrupção favorece o crime organizado e o terrorismo. Para aquele Escritório, práticas de corrupção facilitam o tráfico de drogas e o crime organizado, bem como esta associada à lavagem e às transferências ilegais de dinheiro em todo o mundo, que também são usadas para apoiar as atividades de organizações terroristas internacionais.

#### 4.3 A LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA (LEI 12.846/2013)

O combate da corrupção não se apresenta como tarefa fácil, ao contrário, há vários desafios a serem enfrentados. No entanto, embora o caminho a ser percorrido nesse combate seja longo, o trabalho já começou a ser feito e com o comprometimento de todos (governo, empresas e sociedade), conforme afirma a Controladoria-Geral da União (CGU) (2014, p. 6).

A respeito das recentes mudanças e dos novos mecanismos de combate à corrupção no Brasil, assim posiciona-se a Fundação Konrad-Adenauer (2011, p. 48):

Seja como for, ao observar as mudanças operadas, nos últimos dez anos, nas estratégias de combate à corrupção, por diferentes órgãos de controle e, em particular, no nível federal, pela Controladoria Geral da União (CGU), cuja criação é recente e data de 2003, vislumbram-se mudanças mais acentuadas nas estratégias de controle sobre corrupção e, em decorrência, no médio prazo, em percepções sobre as práticas corruptas.

Conforme afirma a CGU (2014), a corrupção não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Com a intensificação das relações internacionais e o fortalecimento da globalização, o problema da corrupção atingiu escala mundial. Diante disso, para maximizar as ações de prevenção e combate à corrupção e acompanhar a evolução da sociedade internacional no combate a esse mal, o governo brasileiro vem ampliando e fortalecendo sua relação com outros países, visando à cooperação e à integração na prevenção e combate à corrupção.

Visando este objetivo, conforme esclarece aquele órgão de controle, o Brasil já ratificou três Tratados Internacionais que preveem a cooperação internacional nessa área: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais<sup>13</sup>, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>14</sup>, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC).

Ainda de acordo com a CGU, a Convenção<sup>15</sup> das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) é o maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção. Assinada em 09 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, é também conhecida como a Convenção de Mérida.

Uma das suas finalidades, conforme registrado em seu Artigo 1, é promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater, de maneira mais eficaz e eficiente, a corrupção.

Conforme registrado naquela Convenção (UNODC, 2014), os motivos que levaram os Estados-Parte a chegarem a um acordo, formalizado por meio da citada CNUCC, foram:

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

---

<sup>13</sup> A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE) é um instrumento que define as obrigações dos governos, das empresas, dos contadores públicos, dos advogados e da sociedade civil das nações signatárias do Tratado. Fonte: <http://www.cgu.gov.br/ocde/>

<sup>14</sup> A Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção da OEA) tem o objetivo de promover e fortalecer, nos países signatários, os mecanismos necessários para ajudar a prevenir, detectar e punir a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício. Fonte: <http://www.cgu.gov.br/oea/>

<sup>15</sup> Uma convenção internacional é um acordo de vontades, regido pelo Direito Internacional, estabelecido por escrito, entre Estados, agindo na qualidade de sujeitos internacionais, do qual resulta a produção de efeitos jurídicos. Vale mencionar que, no Brasil, as Convenções Internacionais são internalizadas no arcabouço jurídico interno com status de lei ordinária, tornando-se, pois, uma norma de aplicação obrigatória no país. Fonte: <http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/info/index.asp>



Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;  
Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;  
Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;  
Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilícitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;  
Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade.

Tal acordo determina aos Estados-Parte uma série de ações e providências que visem combater a corrupção. Dentre os 71 Artigos da Convenção, cabe destacar o Artigo 5, meio pela qual são requeridas políticas e práticas de prevenção da corrupção dos Estados Parte:

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.
  2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.
  3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.
- (...)

Já, por meio do Artigo 15, são requeridas medidas daqueles Estados quanto aos subornos oferecidos a funcionários públicos:

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

- a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;
- b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.

No Artigo 26 daquela Convenção é requerida responsabilidade das pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção:

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a

responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

Por derradeiro, no Artigo 65, é determinada aos Estados Parte a aplicação da referida convenção:

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

Neste contexto, foi sancionada em 01 de agosto de 2013 a Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira, que dispõe sobre a responsabilização objetiva<sup>16</sup>, administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, que, de acordo com Nascimento (2014, p. 58), muda o paradigma do controle da corrupção no Brasil.

A respeito das pessoas jurídicas a que se refere a Lei 12.846/2013 foi abrangida quase que a totalidade prevista na legislação, e que transacionam com o Estado, inclusive sociedades irregulares, como as constituídas de fato, mesmo que temporariamente, conforme afirma Fernandes e Costa (2014, p. 37).

Não foram incluídas as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada, previstas no Código Civil.

Conforme afirma Nascimento<sup>17</sup> (2014), essa lei é fruto do esforço do governo federal, por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), da sociedade civil, do parlamento e dos compromissos internacionais do Brasil com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA (1996), Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais

---

<sup>16</sup> Responsabilidade objetiva significa punir diretamente as empresas sem necessidade de comprovação de culpa ou dolo das pessoas físicas envolvidas. Basta que se comprove a ocorrência de pelo menos um dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 e que tais atos foram cometidos em interesse ou benefício da pessoa jurídica (CAPANEMA, 2014, p. 18).

<sup>17</sup> Advogado em Brasília-DF, especialista em Direito Público e autor do livro Lei Anticorrupção Empresarial – Aspectos Críticos à Lei nº 12.846/2013. Fonte: <http://jus.com.br/artigos/30435/a-nova-lei-anticorruptao#ixzz3A8iXMrdA>

Internacionais da OCDE (1997), Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003).

Conforme Silveira e Castro (2014), a Lei 12.846/13 é a primeira exclusivamente voltada para a prevenção, combate e repressão de atos corruptos, inclusive com a responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas. Para as autoras essa lei foi inspirada em exemplos estrangeiros como o *FCPA - Foreign Corruption Practice Act*<sup>18</sup>, dos Estados Unidos, e o *BA - Bribery Act*<sup>19</sup>, da Grã-Bretanha. Todos esses atos, por sua vez, são inspirados em longas negociações internacionais sobre o tema.

Capanema (2014, p. 13) afirma que a Lei Anticorrupção não se trata apenas de mais uma norma dentre outras muitas que existem no país para onerar as empresas, mas que a lei tem por objetivo preencher lacuna histórica do marco jurídico brasileiro, que não dispunha, até então, de legislação específica que punisse as pessoas jurídicas por ilícito como suborno, por exemplo.

Para aquele autor a Lei nº 12.846/2013 não surgiu do acaso, mas correspondeu à necessidade latente de se completar, preencher as lacunas do ordenamento jurídico brasileiro.

Já Pinheiro Neto Advogados (2014), afirmam que a chamada Lei Anticorrupção teve origem em um projeto submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, e visa atender, além dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, já citados por Nascimento, às reivindicações da população para a criação de mecanismos mais efetivos para coibir a corrupção na Administração Pública.

Ainda de acordo com os autores, o Projeto de Lei, que se transformou na Lei 12.846/2013, prevê a punição das pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, independente de culpa ou dolo.

(...) as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, isto é, independente de culpa ou dolo, por atos lesivos à administração pública

---

<sup>18</sup> Lei Americana Anti-Corrupção no Exterior, promulgada pelo Congresso dos EUA em 1977, destinada a criar sanções cíveis, administrativas e penais no combate à corrupção comercial internacional. Esta lei se aplica a pessoas e empresas Americanas que, em atividade comercial no exterior, utilizam de corrupção no poder público estrangeiro para obter ou reter transações comerciais naquele país. Da mesma forma, esta lei cria uma estrutura administrativa para combater a prática de corrupção em transações comerciais internacionais. Fonte: <http://www.conjur.com.br/2012-abr-11/fcpa-cria-sancoes-combate-corrupcao-comercial-internacional>. Acesso em 02 set. 2014.

<sup>19</sup> Lei britânica de combate e prevenção à corrupção. É considerada uma das legislações mais severas do mundo no que respeita ao combate à corrupção nas empresas. Fonte: [http://gestaotransparente.org/?page\\_id=148](http://gestaotransparente.org/?page_id=148). Acesso em 02 set. 2014.

praticados em seu interesse ou benefício. A empresa poderá ser responsabilizada não apenas por atos praticados por seus quotistas, dirigentes ou funcionários, mas também por atos de terceiros que a representem, como despachantes, advogados ou representantes comerciais. O ponto central é que o chamado ato lesivo tenha sido praticado com a intenção de beneficiar a empresa, independentemente do fato de seus administradores terem ou não ciência da prática de atos irregulares.

Em complementação, Pinheiro Neto Advogados (2014) afirmam também que a Lei Anticorrupção não abrange apenas atos de corrupção, tradicionalmente definidos como o oferecimento ou exigência de vantagem indevida para que o agente público pratique ou retarde um ato de ofício, mas também a prática de atos lesivos à Administração Pública, definidos pelo Artigo 5º da referida Lei 12.846/2013, como sendo aqueles que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

De acordo com o Administrador Profissional (2014, p. 15), no passado as empresas alegavam que o ato de corrupção tinha sido realizado apenas por um funcionário ou servidor público e, na maioria das vezes, não era punida. Agora a nova lei responsabiliza e prevê punições para as companhias envolvidas em atos de corrupção.

Em linhas gerais, Silveira e Castro (2014), apresentam as principais mudanças trazidas pela nova Lei Anticorrupção:

(i) aplicação nacional e extraterritorial, visto que também condena o brasileiro que pratica ato corrupto no exterior; (ii) estabelecimento de responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos corruptos de seus funcionários, bem como no caso de sucessão empresarial; (iii) possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, ou seja, responsabilidade direta de sócios e administradores; (iv) criação da figura do acordo de leniência para atos corruptos; (v) previsão de que a aplicação de sanções levará em consideração, dentre outros aspectos, os programas de *compliance*; (vi) aplicação de multas elevadas e (vii) criação de um Cadastro Nacional das Empresas Punidas.

Pinheiro Neto Advogados (2014) esclarecem que a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, pelas penalidades legais e reparação dos danos causados, a imposição de sanções severas, e a possibilidade de extensão dos efeitos de decisão condenatória aos demais integrantes do grupo econômico da pessoa jurídica apenada, são medidas que visam a criar sanções econômicas efetivas para coibir a corrupção.

Por derradeiro, Nascimento (2014, p. 92), explica que a Controladoria-Geral da União (CGU) é quem tem competência para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento na Lei Anticorrupção, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

Esclarece ainda aquele autor que também compete àquele órgão de controle a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos na Lei Anticorrupção, praticados contra a Administração Pública estrangeira.

#### 4.3.1 Os impactos da Lei 12.846/2013 às pessoas jurídicas

A Lei Anticorrupção especifica que poderão ser aplicadas, na esfera administrativa, sanções às pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção.

De acordo com o Administrador Profissional (2014, p. 15), conforme a Lei 12.846/2013, as penas previstas para as empresas envolvidas em casos de corrupção são:

- Multa, que pode variar entre 0,1% e 20% do faturamento anual bruto ou entre R\$ 6 mil e R\$ 60 milhões;
- Reparação do dano causado;
- Publicação da condenação em veículos de mídia;
- Proibição de receber recursos de instituições financeiras públicas.
- Proibição de participar de licitações.
- Suspensão parcial das atividades;
- Fechamento da empresa.

A respeito das penas, esclarece a revista bimestral do Conselho Regional de Contabilidade de São Paulo, Gestor Contábil (2014, p. 6), que para defini-las serão considerados critérios, tais como gravidade da infração cometida, a vantagem auferida, a situação econômica do infrator e a existência de procedimentos internos de integridade e controle das atividades da empresa.

Pinheiro Neto Advogados (2014) esclarecem também que a aplicação da multa ou das penalidades previstas na lei não isenta a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado em decorrência do ato lesivo, bem como afirma ainda que tais sanções incidem não apenas às pessoas jurídicas diretamente beneficiadas pelos atos tidos por lesivos, mas se estendem solidariamente às sociedades controladoras, controladas, coligadas e consorciadas.

No entanto, em contrapartida às sanções impostas pela Lei Anticorrupção, aquela norma determina que seja levada em consideração, na aplicação das sanções, a existência, no âmbito da pessoa jurídica de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a efetiva aplicação de códigos de ética e de conduta, conforme afirma Capanema (2014, p. 20).

Nesse sentido, a lei tem um aspecto importante, que é a valorização daquelas empresas que mostrarem preocupação com a fiscalização dos seus processos internos, conforme afirma Administrador Profissional (2014, p. 3).

Para aquele periódico, as empresas que tiverem programas sérios de *compliance*, aplicar preceitos de governança corporativa, departamento de ouvidoria interna e externa, irá contar com mais elementos para se defender de malfeitos de terceiros e, perante a nova Lei, terá mais chances de sucesso.

Diante disso, pode-se vislumbrar que as pessoas jurídicas poderão utilizar desses mecanismos para blindar-se contra atos lesivos porventura praticados contra a Administração Pública, com o objetivo de abrandar possíveis sanções a elas impostas.

Assim, afirma Capanema (2014, p. 20) que resta evidenciado uma luz, ou seja, um caminho para que as pessoas jurídicas mitiguem e atuem prontamente frente a desvios praticados por seus funcionários, bem como fomenta a escolha desse caminho por meio da redução de penalidades.

Para isso elas devem estruturar um programa de integridade para coibir problemas e falhas, de tal forma a cercar, blindar todas as possíveis fragilidades.

Ainda em relação ao programa de integridade, Capanema (2014, p.20) esclarece que ele deve ser adaptado para atender às especificidades da corporação, levar em conta o tamanho, o setor de atuação, o grau de relacionamento da pessoa jurídica com o setor público, bem como atender, antes de tudo, ao mapeamento de riscos realizado.

Como exemplo, Capanema (2014, p. 23) cita um guia desenvolvido pelas unidades governamentais norte-americanas SEC e DOJ, que visa à avaliação dos programas de integridade no âmbito da aplicação do *Foreign Corruption Practices Act (FCPA)*.

De acordo com o autor, o guia enumera uma série de parâmetros que devem ser considerados quando da estruturação do programa de *compliance* das empresas:

- a) Comprometimento da alta administração da empresa;
- b) Elaboração e implementação de padrões de conduta e código de ética;
- c) Análise de riscos periódica;
- d) Supervisão do programa de integridade por funcionário de elevado grau hierárquico;
- e) Treinamento e orientação de funcionários;
- f) Estabelecimento de canais e procedimentos para o recebimento de denúncias;
- g) Adoção de medidas disciplinares para casos de violação das medidas de integridade;
- h) Definição de procedimentos para a tempestiva identificação e remediação de desvios;
- i) Auditoria e diligências para agentes e parceiros de negócios; e
- j) Monitoramento e atualização constantes do programa

Por fim, esclarece este último autor que no Brasil a avaliação das medidas de integridade deve ser adaptada, em especial, para as pequenas e microempresas, que cada vez mais interagem com agentes públicos e fornecem produtos para o governo.

Há que se ressaltar que a cooperação das pessoas jurídicas na apuração das infrações tem importância extrema para a determinação do montante da multa, tendo em vista que a Lei Anticorrupção prevê a possibilidade de celebração de Acordo de Leniência, com vistas à redução de até 2/3 da multa aplicável, conforme esclarece Capanema (2014, p. 15).

Acerca desse acordo, assim posiciona-se Fernandes e Costa (2014, p. 42):

O privilégio de firmar acordo é concedido a quem deu causa a lesão e adota algum dos meios eleitos pela norma para minorar as consequências, contribuindo com as investigações, indicando os demais envolvidos ou prestando informações e documentos para tornar célere a apuração.

Por derradeiro, esclarecem ainda aqueles autores que é de competência da Controladoria-Geral da União (CGU) a formalização dos Acordos de Leniência previstos na legislação.

#### 4.3.2 As contribuições da Lei 12.846/2013 no combate à corrupção no Brasil

Para Nascimento (2014, p. 87), a essa Lei agrega um importante avanço nas normas que, após a Constituição de 1988, verticalizam o princípio da moralidade e o combate à corrupção.

Em complementação, aquele autor tece esclarecimentos à respeito de uma nova figura corruptora, a pessoa jurídica:

(...) esta norma faz outro movimento ao horizontalizar o alcance desse enfrentamento, ao responsabilizar e punir pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e por atos de corrupção. Na linguagem dos “corruptólogos”, passa-se a cuidar da outra ponta da relação corrupta: o corruptor. E nesse caso, para efeitos da nova Lei, o corruptor é a pessoa jurídica. Como fruto da produção legislativa, ela busca conciliar racionalidade, objetividade e moralidade.

Na visão de Capanema (2014, p. 25), são evidentes os avanços trazidos pela Lei Anticorrupção. Destaca o autor a responsabilidade objetiva e a inclusão do suborno (nacional e transnacional) no rol de atos lesivos imputáveis as pessoas jurídicas. Para ele esses são apenas alguns exemplos de como a lei alterou estruturalmente o ordenamento jurídico do país, situação que propiciou ao poder público importante arma para o combate à corrupção.

Complementa aquele autor afirmando que a Lei Anticorrupção mostra que passos estão sendo dados, e que estes, diante da difícil realidade em que vivemos, devem ser muito valorizados.

Para o Administrador Profissional (2014, p. 3), a Lei Anticorrupção talvez represente o empurrão que o país estava buscando para mudar sua imagem. De acordo com aquele periódico do Conselho Regional de Administração de São Paulo, com a Lei o Brasil passa a se enquadrar nos moldes internacionais de ética e comportamento empresarial.

Afirma ainda o Administrador Profissional (2014, p. 13) que a Lei irá suprir uma lacuna no relacionamento de empresas brasileiras com órgãos internacionais de combate à corrupção. Dessa forma, o Brasil estará mais inserido no modelo internacional de conduta, o que pode facilitar e abrir mercados.

Por derradeiro, complementa ainda que, diante disso, a nova Lei dá uma indicação ao cenário internacional do comprometimento do país para com o combate a corrupção.



Desse modo, é oportuno concluir que, mais do que um instrumento para imposição de penalidades às pessoas jurídicas envolvidas em casos de corrupção, a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) apresenta-se como meio importante no combate a essa mazela que tantos prejuízos têm proporcionado ao Estado brasileiro, representando uma mudança de paradigma no combate à corrupção, conforme afirmação de Nascimento (2014, p. 58).

Alinhada aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a Lei Anticorrupção terá um impacto inovador nas relações entre a Administração Pública e o setor empresarial, conforme afirma o secretário-executivo da CGU, Carlos Higinio Ribeiro de Alencar, citado por Gestor Contábil (2014, p. 6).

Além do mais, essa nova Lei terá um efeito educativo, pois incentiva a adoção das boas práticas corporativas, a conduta ética e o engajamento dos empresários no combate a fraudes, ao suborno e ao conluio em licitações, conforme destaca o citado secretário-executivo da CGU.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de identificar as mudanças ocorridas no cenário de combate à corrupção, bem como nas relações do ente público com o privado, foram introduzidos, inicialmente, conceitos sobre a Administração Pública e o Estado, suas funções e características. Em seguida foi apresentada a forma como está organizada a Administração Pública brasileira, bem como as principais características da Administração Pública Direta e da Indireta, especificamente em relação às entidades que as compõem.

Foram abordados os princípios norteadores da Administração Pública e suas características, assim como o dever de probidade administrativa, que guarda a honestidade de conduta na relação do funcionário com a Administração. Em seguida foram apresentados os tipos de controle da Administração Pública, seus conceitos e suas finalidades.

Por conseguinte, foram abordados os tipos de relação entre os entes públicos e privados no Brasil. Em seguida foram apresentadas as formas de contratação com a Administração Pública, oportunidade em que foram abordados aspectos relacionados com a Lei 8.666/1993, que estabelece os princípios e normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

Foram levantados aspectos relacionados à corrupção na Administração Pública. Em um primeiro momento foram apresentados vários conceitos de corrupção, posteriormente foram citados alguns dos principais crimes contra a Administração Pública, previstos no Decreto-Lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro).

Em seguida foi apresentado um *ranking* dos países que apresentaram os maiores e os menores níveis de corrupção no setor público, incluindo o Brasil, publicado pela *Transparency International* em 2013.

Com a finalidade de aprofundar a pesquisa ao tema proposto, como técnica de coleta de dados, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa eletrônica (*internet*), meios pela qual se pode chegar aos resultados adiante relatados.

No que se refere à corrupção na esfera mundial, observou-se que tal fenômeno não é exclusivamente brasileiro. Várias sociedades, Estados e sistemas políticos contemporâneos lutam contra esse problema.

Quanto aos prejuízos da corrupção às sociedades, verificou-se que, em qualquer de suas manifestações, representa um ônus insustentável, principalmente para aquelas sociedades que apresentam grandes desigualdades sociais, como é o caso das Latino-Americanas.

Além do mais, a corrupção representa altos custos econômicos, sociais e políticos, bem como impõe ameaças à democracia, contribui para o aumento da pobreza, implica de maneira negativa nas relações comerciais dos países e contribui para a deterioração da qualidade dos serviços públicos.

Quanto à sua gravidade, a corrupção é encarada por alguns autores como uma das mais perversas categorias criminosas, uma vez que mina a capacidade dos Estados em prover serviços essenciais para a população e retardam os ciclos de pobreza, assim como favorece o crime organizado, o terrorismo, o tráfico de drogas e está associada à lavagem e as transferências ilegais de dinheiro em todo o mundo.

Quanto aos principais motivos que sustentaram a Lei Anticorrupção 12.846/2013, constatou-se que é fruto do esforço do governo federal, da sociedade civil, do parlamento e dos compromissos internacionais do Brasil com a Convenção Interamericana Contra a Corrupção da OEA (1996), Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE (1997), Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003), sendo esta a primeira lei exclusivamente voltada para a prevenção, combate e repressão de atos corruptos, inclusive com a responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas.

Constatou-se que a referida Lei 12.846/2013 mudou o paradigma de controle da corrupção no Brasil, sendo um dos principais avanços a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a Administração Pública, inclusive com a aplicação de penas de multas que podem variar entre 0,1% e 20% do faturamento bruto anual (ou entre R\$ 6 mil e R\$ 60 milhões), e o fechamento da empresa.

Constatou-se ainda que, em contrapartida às sanções impostas pela Lei Anticorrupção, há possibilidade de abrandamento das penalidades caso sejam constatadas a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos

de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, assim como a redução de até 2/3 da multa aplicada, caso a pessoa jurídica tenha celebrado Acordo de Leniência.

Diante disso, concluiu-se que a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) apresenta-se como importante meio no combate à corrupção no Brasil, sendo considerada, inclusive, como uma mudança de paradigma, além do que proporcionará um impacto inovador nas relações entre a Administração Pública e o setor empresarial. Desta forma, entende-se que foi respondida a pergunta desta pesquisa.

Por derradeiro, ressalta-se a importância do estudo do tema abordado na presente pesquisa, considerando a diversidade de prejuízos que os atos de corrupção acarretam ao desenvolvimento das sociedades, bem como a importância da relação do ente público com o privado para o cumprimento do papel do Estado perante as demandas da sociedade.

Dessa forma, considerando-se que quando da realização desta pesquisa não havia registros de pessoas jurídicas julgadas por meio da Lei Anticorrupção 12.846/2013, sugere-se a realização de outras pesquisas baseadas nesse tema, inclusive com a realização de estudo de caso que contemple pessoas jurídicas enquadradas na referida Lei, por atos lesivos praticados contra a Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **AGU e MJ encerram processo de repatriação dos recursos desviados pelo ex-juiz Nicolau dos Santos Neto para a Suíça.** Disponível em <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/247664](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/247664)>. Acesso em: 06 ago. 2014.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

AMARAL, Luiz Otávio de O.. **Endemia nacional: corrupção generalizada. Âmbito Jurídico.** Rio Grande, nov. 2001 Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5462](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5462)>. Acesso em 06 ago. 2014.

ANDRADE, Thiago Xavier de. **As possíveis causas da corrupção brasileira. Âmbito Jurídico.** Rio Grande, out 2013. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13754](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754)>. Acesso em ago. 2014.

ARAUJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional.** 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado.** Disponível em<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em: 06 ago. 2014

BLUMEN, Abrão; MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes; SILVA, Moacir Marques da; SILVA, Valmir Leôncio da; MÉDICO, Wagner Dal. **Guia Municipal de Administração Pública.** São Paulo: Editora NDJ, 2006.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: UNB, 1991.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 11 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 11 jul. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)> Acesso em: 17 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)> Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. **Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)> Acesso em: 22 jul. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em: 04 ago. 2014.

BRASIL. Relatório dos trabalhos da CPMI “das ambulâncias”. Apura as denúncias envolvendo a "Operação Sanguessuga", realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a saúde. **Senado Federal**, Brasília, DF, ago. 2006. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p\\_cod\\_mate=78141](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p_cod_mate=78141)>. Acesso em 07 ago. 2014.

BRASIL. Relatório final dos trabalhos da CPMI “dos Correios”. Investiga as causas e conseqüências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. **Senado Federal**, Brasília, DF, abr. 2006. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p\\_cod\\_mate=73892](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p_cod_mate=73892)>. Acesso em 07 ago. 2014.

BRASIL. Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Apura as denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo e, as acusações do mesmo teor nas deliberações da Proposta de Emenda à Constituição nº 01, de 1995, que dispõe sobre a reeleição para mandatos executivos. **Senado Federal**, Brasília, DF, abr. 2005. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p\\_cod\\_mate=74578](http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?tab=t&p_cod_mate=74578)>. Acesso em 07 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)> Acesso em: 12 ago. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Especial das CPIs – CPI do Orçamento.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/329655--ESPECIAL-DAS-CPIS---CPI-DO-ORCAMENTO---\(-07-09-\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/329655--ESPECIAL-DAS-CPIS---CPI-DO-ORCAMENTO---(-07-09-).html)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. **Lei anticorrupção empresarial – aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARAVANTES, Geraldo R.; CARAVANTES, Cláudia B.; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CARDOSO, Christiane Nogueira Travesedo. **O combate à corrupção no Brasil: desafios e perspectivas (I concurso de monografia e redações da Controladoria Geral da União)**. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/>> Acesso em: 10 jul. 2014.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antonio. Democracia e Escândalos Políticos. **Controladoria Geral da União**. São Paulo, abr. 2001. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 04 ago. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O Público e o Privado na Gestão Pública**. Florianópolis: UAB, 2009.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: UAB, 2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Corrupção ameaça democracia**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2005/noticia09805.asp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Licitações e contratos administrativos: perguntas e respostas**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/LicitacoesContratos/Arquivos/LicitacoesContratos.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/publicacoes.html>> Acesso em: 04 ago. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **CGU/Densus concluem análise de mil convênios dos “sanguessugas”. Prejuízo estimado é de R\$ 15,5 milhões**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2008/noticia04808.asp>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção > Informações Gerais**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/info/index.asp>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Brasília: 2008. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FACULDADE DE PSICOLOGIA. **Princípios constitucionais da administração pública**. Disponível em <<http://www.faculdadepsicologia.ufpa.br/Princ%C3%ADpios%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf>> Acesso em: 29 jul. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. **Lei anticorrupção empresarial – aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da Administração Pública**. 1 Ed. Bauru: Edipro, 1995.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER. **Ética pública e controle da corrupção**. Cadernos Adenauer. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/29691/>> Acesso em: 31 jul. 2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública – teoria e prática**. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DE SÃO PAULO. **Lei Anticorrupção. Administrador Profissional**, São Paulo, ed. nº. 333, mar. 2014. Edição nº 333.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DE SÃO PAULO. **Lei Anticorrupção: a ética compensa. Gestor Contábil**, São Paulo, ed. nº. 8.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso TRT-SP: Condenação definitiva do ex-juiz Nicolau dos Santos Neto pela prática do crime de lavagem de dinheiro é confirmada pelo STF**. Disponível em: <<http://www.prr3.mpf.mp.br/corruptcao/858-caso-trt-sp-condenacao-definitiva-do-ex-juiz-nicolau-dos-santos-neto-pela-pratica-do-crime-de-lavagem-de-dinheiro-e-confirmada-pelo-stf>>. Acesso em: 06 ago. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF/DF: Nova denúncia sobre operação vampiro**. Disponível em: <[http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy\\_of\\_news\\_item.2006-09-25.8564168413](http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy_of_news_item.2006-09-25.8564168413)>. Acesso em: 08 ago. 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Máfia dos vampiros: envolvidos vão responder por improbidade.** Disponível em: <[http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy\\_of\\_news\\_item.2008-04-10.2108230336](http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy_of_news_item.2008-04-10.2108230336)> Acesso em: 08 ago. 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF/DF denuncia envolvidos na Operação Vampiro por improbidade administrativa.** Disponível em: <[http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy\\_of\\_news\\_item.2008-02-18.0664563966/?searchterm=MPF/DF%20denuncia%20envolvidos%20na%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Vampiro%20por%20improbidade%20administrativa](http://www.prdf.mpf.mp.br/imprensa/copy_of_news_item.2008-02-18.0664563966/?searchterm=MPF/DF%20denuncia%20envolvidos%20na%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Vampiro%20por%20improbidade%20administrativa)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. **Lei anticorrupção empresarial – aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. **A nova lei anticorrupção.** Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/30435/a-nova-lei-anticorruptao#ixzz3A8hBvcQS>> Acesso em: 11 ago. 2014

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades.** Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em 22 ago. 2014.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de; **Tratado de metodologia científica.** São Paulo: Pioneira, 2001.

PAGOTTO, Leopoldo Ubiratan Carreiro. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico.** 2010. 413 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 11. Ed. Brasília: UNB, 1998.

PINHEIRO NETO ADVOGADOS. **O Projeto de Lei Anticorrupção.** Disponível em <<http://www.pinheironeto.com.br/publicacao/3961>> Acesso em: 11 ago. 2014

SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher. **A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros>>. Acesso em 17 ago. 2014.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração.** 5 Ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

REVISTA ELETRÔNICA SOBRE A REFORMA DO ESTADO. **Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor.** Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RETE-6-JUNHO-2006-WLADIMIR%20DA%20ROCHA.pdf>> Acesso em: 17 jul. 2014.

SPECK, BRUNO WILHELM. **Os custos da Corrupção**. Cadernos Adenauer nº 10. São Paulo: Fundação Adenauer, 2000. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em 24 ago. 2014.

TREVISAN, Antoninho Marmo; VERILLO, Josmar; CHIZZOTTI, José; IANHEZ, João Alberto; CHIZZOTTI, Antonio. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 3 Ed. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e Contratos: Orientações e jurisprudência do TCU**. 4. Ed. Brasília: 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICIPIO DE SÃO PAULO. **Parcerias Público-Privadas e os novos desafios do direito público**. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03\\_06\\_05/l%20Semin%C3%A1rio%20de%20Direito%20Constitucional%20AdministrativoDrSeba.pdf](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/30a03_06_05/l%20Semin%C3%A1rio%20de%20Direito%20Constitucional%20AdministrativoDrSeba.pdf)> Acesso em: 15 jul. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Disponível em <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>> Acesso em: 12 jul. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **UNODC e a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>> Acesso em: 05 ago. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>>. Acesso: 24 ago. 2014.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Resumo - Caso Jorgina de Freitas**. Disponível em: <[http://nupps.usp.br/corrupteca/?post\\_type=case&p=252](http://nupps.usp.br/corrupteca/?post_type=case&p=252)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Resumo – Caso Anões do Orçamento**. Disponível em: <[http://nupps.usp.br/corrupteca/?post\\_type=case&p=246](http://nupps.usp.br/corrupteca/?post_type=case&p=246)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/uab/informacoes/publicacoes/serie-para-educacao-a-distancia/metodos-de-pesquisa>>. Acesso em 22 ago. 2014.

XAVIER, Carlos Joel Carvalho de Formiga. **A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil**. 2011. 127 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ZACANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no brasil.** São Paulo: Acadêmica, 1994.