CORRUPÇÃO, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PODER PÚBLICO NO BRASIL

*Dwight Cerqueira Ronzani**

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Um estudo de origem 3. Aspectos da formação política brasileira 4. A moralidade como questão essencial 5. Tratamento legislativo da improbidade administrativa 6. Sancionamento contemporâneo do ato ímprobo 7. Reflexões conclusivas. Referências.

RESUMO: Este ensaio tem em mira analisar historicamente a corrupção do Poder Público em nossa vivência jurídico-política, presentemente intitulada improbidade administrativa. Salienta a moralidade como apoio indispensável à depuração desse traço negativo de nossa formação, discorrendo sobre o avanço legislativo inibitório, chegando à concepção contemporânea do sancionamento do ato ímprobo. Sinaliza a educação como o meio de permitir às pósteras gerações, através do discernimento e da sustentação de paradigmas de dignidade, amadurecer e sedimentar na realidade, que a honestidade de propósitos e de atitudes é dever da cidadania e de sua projeção na representação política.

ABSTRACT: This essay is aimed at historically analysing the corruption of public power in our political-legal experience, which at present is called administrative impropriety. It highlights morality as fundamental support to the exclusion of this negative aspect in our background. In order to do so, it describes the inhibiting legal advance and comes to the contemporary conception which approves of improper conduct.

* Mestre e Doutor em Direito pela UGF. Professor do Programa do Mestrado da FDC.

BDJur

Education is seen as a means to allow future generations to become mature through understanding and structuring of dignity paradigms, and to adopt values according to which honesty in purposes and in attitudes is part of citizenship and its national political representation.

1. Introdução

Nessas linhas iniciais de uma análise que se pretende seja produtiva ao entendimento de como nosso país chegou ao ponto em que está, quando as instituições e os homens públicos são desacreditados, as eleições tornam-se apenas uma obrigação a mais, ditada por um Estatuto Político retalhado por reformas maiores ou menores, estabelece-se um marco de reflexão necessária, para que se opere melhor a assimilação e eventual tomada de posição, assunção de um rumo, que permita avançar para aspirações que se afirmem por sua legitimidade.

Importa lembrar que a liberdade, tão sagrado valor que se procura preservar, possui motivações, uma vez que ser livre não é o agir despido de caráter volitivo, o que leva à consideração de que a verdadeira liberdade conduziria à realização total do ser humano, à conquista da felicidade. Inobstante é fato que o exercício da liberdade encontra-se permeável a neuroses, miséria, crimes, desordens, que a comprometem e afligem nossa natureza, daí se justificar o estudo mais meticuloso das causas que nos infelicitam, tornando claras nossas contradições, enfim, conduzindo-nos à superação e à reconciliação necessárias para que prevaleça o bem.

Um estudo assim inclinado, igualmente alinha como pretensão favorecer uma leitura refletida sobre tema momentoso, vislumbrando-o sob os contornos tão bem estabelecidos, há mais de quatro décadas, na conhecida frase de Martin Luther King que, pode-se dizer, de algum modo, ainda hoje ressoa em cada cidadão de bem[1].

A difusão dos casos de corrupção e improbidade administrativa tornou-se diária, massacrante, transparente, a partir de um sistema político democrático. O comum do povo, preocupado com o trabalho, o sustento da família e a

[1] "O que mais preocupa não é nem o grito dos violentos, dos corruptos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons."

sobrevivência tão digna quanto possível, tornou-se alvo desse noticiário sempre renovado, dando conta da promiscuidade e da permissividade de comportamento daqueles que estão situados no topo da pirâmide sócio-política.

Pesquisa inquietante realizada pelo IBOPE, noticiada em 2.001, assinalava que 51% das pessoas entrevistadas chegaram à convicção de que a corrupção aumentara muito[2]. O acompanhamento da questão revelou, que entre 2.002 e 2.006, e apenas nos casos em que a polícia e o Ministério Público conseguiram detectar, o país perdeu aproximados R$ 10,8 bilhões de reais, o que se credita mais à falta de um melhor controle dos gastos públicos, especialmente quanto aos desvios de recursos, que migram internamente buscando as falhas na capacidade estatal na fiscalização dos repasses de dinheiro. Por exemplo, nos Municípios a amostragem apontou que 70% dos convênios estão viciados por fraudes. Estudioso do problema, há mais de 10 anos, Marcos Fernandes, da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, destacou a força negativa da corrupção na produtividade em geral, impactando toda a economia, projetando reflexos igualmente negativos na atração de novos investimentos e conseqüentemente na geração de empregos e de renda, sendo contributiva, afinal, para a redução do crescimento econômico[3].

Colocada a situação nesses exatos termos é de se evocar que o Estado para além de propiciar alguma prosperidade econômica à cidadania, também assume o ônus de promover certa tranqüilidade para o espírito, permeada por todo um sistema de valores a ele intrínseco, desse modo determinado o patamar civilizatório de um povo[4].

Entre nós, de há muito, foi gerado um distanciamento progressivamente ampliado entre a atuação do Poder Público e os anseios da sociedade, que se tornou frustrada e incrédula

---

[2] *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 10 maio. 2001, 1° caderno, p.12.

[3] *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 20 ago. 2006, 1° caderno, p.8.

[4] DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 135.

quanto a atividade política, abrindo mão até mesmo dos postulados democráticos[5].

Na verdade, o Estado brasileiro ignorou no plano social qualquer projeto educacional comprometido com a formação criteriosa das futuras gerações, tornando a infância e a adolescência mal assistidas, e os novos adultos despojados de perspectivas.

Assistiu-se a criação de um poder paralelo, obediente a um "capitalismo criminal" lastreado no tráfico de entorpecentes e armas, sendo objetivo de seus mentores o crescimento econômico paralelo, para o que, *en passant*, servem-se das novéis gerações, quer do ponto de vista funcional (os economicamente pauperizados, que aderem ao crime por literal ausência de oportunidades na vida), quer do ponto de vista do clientelismo (os moralmente pauperizados, que aderem ao vício e sustentam o tráfico).

A cidadania brasileira caminha pois, entre esses desvãos. Convive imprensada entre dois blocos de marginalidade: a corrupção em geral, com forte centragem no Poder Público, de um lado, e, de outro, a violência incessante de um ascendente "corpo do tráfico". Pela via da corrupção generalizada constata-se o enriquecimento criminoso cognominado como do "colarinho branco" e pela ascensão da marginalidade apura-se o enriquecimento de toda uma estrutura criminosa, organizada em torno da degradação social marcada pelas substâncias entorpecentes, a que acompanham o tão nocivo como poderoso tráfico de influências.

A despeito das conhecidas interações entre os dois blocos marginais este estudo procurará focar a questão da corrupção e sua projeção no poder público isoladamente.

Já se falou que os aludidos blocos concretizam espécie de redistribuição estrábica da riqueza: o primeiro, porque a

[5] Pesquisa Nacional reunindo o Instituto Sensus e o IUPERJ concluiu que 66% dos brasileiros ouvidos preferiam um governo que trouxesse melhorias à sociedade, mesmo que não fosse democrático. In: *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 02 dez. 2001, 1° caderno, p.22.

ganância o torna perenemente insatisfeito com o que tem, o segundo, porque o absenteísmo estatal propiciou a imersão na violência da miséria, cuja resposta, de igual teor, se cumpre, às vistas de um Estado rendido.

É nessa ordem de coisas que se buscará perquirir, primeiro, qual a origem dessa realidade; segundo, o que se tem feito para superar o quadro instalado; terceiro, qual a possibilidade de se processar a alteração nos rumos pelos quais enveredou a nação brasileira.

2. Um estudo de origem

De início apresenta-se fundamental assinalar, que o exame crítico adiante cumprido buscou arrimo na realidade, fundamentando-se por isso mesmo em dados colhidos da História e reputados verazes por historiadores de reconhecido porte e renome.

É, pois, a História que sinaliza a instituição de Portugal como Estado no limiar do século XII, após relativamente curto período de ocupação visigótica, superada pela invasão e domínio mourisco bem mais longo e consistente.

Zancanaro, com o sólido arrimo de Alexandre Herculano, assinala que é possível a verificação, do ponto de vista político, que Portugal foi palco de uma experiência de absolutismo que durou muitos séculos, de 710 a 1.492. No decorrer desse período, governos e população sofreram forte influência dos hábitos políticos centralizadores da cultura moura, relegando a segundo plano os costumes medievais da descentralização do poder e da objetividade da norma legal, característicos da tradição visigótica. Por mais de sete séculos predominou um sistema ao estilo daquele exercido pelos califas árabes, que Max Weber qualificou como dominação patrimonial. Verifica-se que a península ibérica unificada sob o espírito do cristianismo e sob a disciplina e a ordem visigótica, ostentou inconfundíveis e vigorosas

conseqüências da influência moura, justamente na concepção do poder político de índole absolutista, centralizadora e privatista[6].

Eis aí as bases da formação da nação portuguesa: o cristianismo como opção de fé e o credo mourisco como inspiração ao poder político.

São dados relevantes que figuraram no processo de formação nacional os longos anos vividos em estado de guerra constante e a posição geográfica na extremadura da península, entre a hostilidade espanhola e do oceano, sem se descurar da ameaça moura, proveniente do norte da África. Tamanha instabilidade contribuiu para que as instituições lusitanas tivessem difícil consolidação. Passou a fazer parte da formação psicológica daquele povo um aguçado instinto guerreiro e uma devotada repulsa contra espanhóis e mouros. Contra ambos instituiu-se politicamente o Estado, mas de modo sutil jamais se pôde negar significativa influência de ambos em seu perfil social. O caráter português sob intensa romanização, não conseguiu apagar os traços essenciais hispânicos, nem tampouco, a reconquista cristã os profundos traços bérberes e mouros[7].

A dominação patrimonial, ou simplesmente o patrimonialismo, pode ser compreendido com Max Weber como fórmula onde são reproduzidos na escala estatal padrões domésticos de organização e orientação das ações em geral, assim qualificando-se como Estado Patrimonial. O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência[8].

Do ponto de vista administrativo essa formulação de Estado fixa-se na centralização e no controle absolutos,

[6] ZANCANARO, Antonio Frederico. *A Corrupção Político-Administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 57.

[7] FREYRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 266; 304.

[8] FAORO, Raymundo. *Os donos do Poder*. v1São Paulo: Globo, 1998. vol 1. p. 84.

exercitados com um extenso contingente de servidores (verdadeiros súditos), sobre quem é insuflada a obediência inquestionável às ordens superiores[9].

Avançando-se pouco mais no contexto português se percebe que após absorver muito da cultura política dos mouros dominadores, Portugal deles se libertou, demonstrando a excelência de seus homens em armas, deixando entrever a sua realidade: um povo preparado para a guerra e para a administração, mais que para desenvolver fontes de riquezas. Formara-se no ardor da luta contra o mouro: o exercício das armas era a sua nobre ocupação, o ideal de cavalaria de defender a Fé e pelejar heroicamente era o seu; não saberia dominar na exploração política da terra. Os cuidados com a terra e a vida campesina jamais foram o forte do homem luso, certo que, entre os mais jovens, a aspiração suprema era ser vestido de cavaleiro do Rei para lutar em defesa da Pátria e da Fé[10].

A bem da verdade, essa foi uma reorientação (e definitiva, de certa forma) da grande massa do povo, eis que, precedentemente os hábitos hereditários arraigavam o homem à terra, até por conta da sobrevivência imediata satisfeita na agricultura e na criação. Com efeito, a agricultura não recebeu a atenção a si dispensada por outras nações e o labor a ela inerente era posto em último plano, uma espécie de desdouro, o que levou Cerejeira a observar:

---

[9] Zancanaro, citando Weber, afirma como conseqüência da cega obediência o atrofiamento do sentido da liberdade e da autonomia nos indivíduos, além do que muitos povos submetidos à dominação patrimonial tiveram sua capacidade de imaginação e de criação largamente atrofiadas. Reivindicar, propor e participar são anseios que não se conjugam com a dominação patrimonial. Ocupam-se os soberanos com a manutenção do *status quo* e a sua perpetuação no poder. Por isso, todas as medidas político-administrativas tendem a obter e a reforçar a submissão e a fidelidade dos súditos, descartado sempre qualquer exercício de auto-afirmação. O único tipo de educação que aparece em algumas sociedades é a educação para o serviço burocrático. Mas esta acarreta como conseqüência o reforço do *etos* corporativista do estamento. Na verdade, nada mais significa do que uma contra-educação por impregnar o estamento burocrático e a sociedade de antivalores. ZANCANARO, Antônio Frederico. *Op. cit.* p. 31.

[10] CEREJEIRA, Manoel Gonçalves. *O Renascimento em Portugal: Clenardo e a Sociedade Portuguêsa*. Coimbra, 1974. p. 207.

> Se algures a agricultura foi tida em desprezo, é incontestavelmente em Portugal. O que constitui o nervo principal de uma nação é aqui de uma debilidade extrema[11].

Portugal que chegara a exportar trigo para a Inglaterra tornou-se, na fase mercantilista, importador de tudo, à exceção de sal, azeite e vinho. De fora, viriam o trigo, o centeio, o queijo, a manteiga, os ovos e as galinhas[12].

Assimile-se, que a ação dos Reis, centralizadora e privatista, permitiu-lhes a manipulação casuísta da ordem legal e a produção de inchaço burocrático fatores propulsores da fixação dos objetivos nacionais, que sedimentou–se ao ponto de gerar um etos acentuadamente aventureiro, desbravador, disposto ao risco lucrativo e ao enriquecimento rápido, intervalado pelo desfrute da vida cosmopolita e distante do trabalho campesino. Conseguiu-se direcionar para fora da nação o ardor de tantos jovens, fidalgos e guerreiros direcionando-os às lides marítimas orientadas ao sabor do acaso. Claro que esse espírito aventureiro insuflado por promessas de riqueza rápida se opunha à forma de vida que empresta solidez a um povo, qual, a disciplina do trabalho metódico e persistente modelador dos caracteres e sustentáculo da nação, sendo contudo o viés perseguido pela realeza lusitana, que apresenta seu marco inicial com D. João I, no começo do século XV com o domínio de Ceuta.

A partir daí misturaram-se os conteúdos da Fé cristã e da Pátria, fazendo com que a razão e a emoção do povo permanecessem sujeitas a tais premissas definitivamente erigidas à categoria de objetivos nacionais[13].A ação oficial dos soberanos

---

[11] CEREJEIRA, Manoel Gonçalves. *Op. cit.* p. 251.

[12] FREYRE, Gilberto. *Op. cit* p. 297.

[13] É, nesse particular, de interesse comparar a mentalidade portuguesa com a do restante da Europa, à época, para melhor percepção de sua assintonia: *"Enquanto a Europa ebulia sob o impacto de um fervilhar de novas idéias, Portugal parava no tempo, absorto nos objetivos nacionais veiculados pela ideologia oficial. Do ponto de vista da vida interna da nação, nenhum movimento de*

lusos garante a validade da tese weberiana de que, nos Estados Patrimoniais, a religião tende a ser colocada a serviço dos detentores do poder[14].

O desenvolvimento da arte da navegação teve na Escola de Sagres a mais importante contribuição portuguesa para a ciência daquele tempo, sendo justo o reconhecimento do esmero técnico e o acentuado zelo organizacional como foi conduzido esse, justamente prestigioso, centro de ensino e aprimoramento náutico.

Em que pese o reconhecimento dos êxitos lusitanos nas descobertas, alguns críticos acentuam que a política oficial buscou manter a sociedade ocupada e sua atenção convenientemente desviada, mantendo o Estado livre da pressão dos movimentos intelectuais e reivindicatórios de direitos que assolavam a Europa.

De toda sorte, foi alto o preço pago, quando abriu mão do direcionamento de seu gênio para as atividades de formação de um suporte teórico e de caráter substancialmente reflexivo para efetiva sustentação nacional, consonantes com os novos tempos.

Já o Estado se confunde com o empresário. O empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito e do dinheiro, para favorecimento de seus associados e para o desespero de uma pequena faixa empolgada com o exemplo europeu, sensivelmente o francês[15].

Restou ao Estado lusitano a marcação ideológica firmada pela dominação islamita, notavelmente conservadora e infensa

---

maior relevância ocorreu desde a fundação do Estado, salvo a revolução que conduziu a Dinastia de Avis ao poder, no final do século XIV. E do ponto de vista da Fé católica, nenhuma heresia, nenhum movimento reformista como contraponto, nenhum questionamento dos ditames da Fé romana. A submissão à ordem constituída – tanto civil, quanto religiosa – parece ter sido absoluta. Nada desviava a atenção da nação. Todos conformavam-se com a ordem vigente. E o resultado mais extraordinário desse tutelamento político-religioso das mentes foi a união de todos em torno da monarquia e de seus objetivos. Esta granjeou tão alta estima e tão alto nível de unidade nacional que desembocaria na façanha dos descobrimentos e na formação meteórica de uma vasto Império". ZANCANARO, Antônio Frederico. *Op. cit.* p. 60.

[14] *Ibidem*, p.77.

[15] FAORO, Raymundo. *Op. cit.* p.85.

aos novos ares, que incumbiram-se de fazer o espírito europeu em geral indignar-se, irresignar-se e revolucionariamente cravar os marcos do modelo estatal do futuro. Disso não participou a Lusitânia.

Portugal prosseguia em seu curso, o povo literalmente seduzido pela proposta do Estado, ao ponto de em toda a escala social o pensamento voltar-se para as oportunidades de ganhos e participação em negócios, o que incluía a Corte, e favoreceu grandemente os reis. O espaço territorial luso tornou-se sua fazenda e a administração estatal converteu-se num sistema arrecadatório bem centralizado. A estruturação do Poder convenientemente centralizadora, prestava-se a catalisar as aspirações populares argutamente mantendo-as em torno das propostas oficiais, evitando a dispersão das forças da nação. Entre o Rei e os súditos, não há intermediários: um comanda e todos obedecem[16].

Releva notar que o sistema administrativo não cogitava de qualquer distinção entre as fazendas pública e privada, pois as medidas administrativas e jurídicas eram decisões reais isoladas. O rei assumia simultaneamente os perfis de pai e patrão, literalmente **senhor do Reino**. Misturando-se as rendas do rei e do reino viabilizava-se ao soberano sua manipulação sem qualquer critério. Como a despesa sempre foi superior à receita, já aí se apresentam como soluções a utilização do poder impositivo e a desvalorização da moeda à base da redução da quantidade de metal valioso na forma de cunhagem, entre outros artifícios. Os reis em atenção aos seus interesses e conveniências sobrepunham-se às leis, fiéis a que os fins justificam os meios, o que acabou por reproduzir-se, a partir da alta burocracia alastrando-se generalizadamente, alcançando o tecido social, quando a habitualidade da conduta projetada desde os maiores estamentos passou a justificar a manipulação da lei para atenção dos interesses particulares. A nobreza, os mercadores e a burocracia arquitetavam estratégias para benefício próprio diante da fragilidade do corpo legal.

[16] FAORO, Raymundo. *Op. cit.* p.5.

Também em Zancanaro[17], como em Freyre[18] há referência a Nicolau Clenardo, professor flamengo, que exerceu o seu mister e residiu em Portugal, próximo aos meados do século XVI. Incumbiu-se ele de radiografar a vida lusitana em cartas diversas, que chegaram à posteridade, pontuando como aspectos menos positivos da população a aversão ao trabalho, a mania nobiliárquica e a decadência moral dos costumes e da família.

O "manobrismo" praticado em toda linha, conseqüente à busca do ganho mais imediato fomentado pela realeza lusa gerou verdadeiro fenômeno cultural.

Se em toda e qualquer ação humana está implícita a condição ética do homem, infere-se daí que nenhuma atuação político-administrativa pode ser concebida em oposição ou em contradição com aquele pressuposto. Todos os atos humanos trazem implícita uma forte carga moral, toda vez que seus efeitos ou conseqüências estiverem em relação com a ordem social. A atividade pública não pode prescindir de uma qualificação moral. A corrupção é, pois, o lado avesso daquilo que deve ser a postura ética do agente público[19].

A hipótese aventada como pano de fundo desse estudo leva em conta a importância dos valores e antivalores da cultura jurídico-política portuguesa presentes na formação do etos sociopolítico do homem luso-brasileiro. A corrupção político-administrativa desponta como um fenômeno detectado na cultura política de Portugal por expoentes do pensamento e da cultura lusitana do quilate de Alexandre Herculano, Antero de Quental, Marcelo Caetano, Manoel Gonçalves Cerejeira, Lúcio de Azevedo, Diogo do Couto, Padre Antonio Vieira, Coelho da Rocha, só para citar alguns.Os longos séculos de dominação privatista e centralizadora permitiram o surgimento de um conjunto de tendências sócio-políticas dadas a difundir padrões anti-sociais de comportamento. A corrupção político-administrativa pertence a esse quadro de antivalores culturais.

---

[17] ZANCANARO, Antônio Frederico. *Op. cit.*, p. 80-81.
[18] FREYRE, Gilberto.*Op. cit.*, p.300-301
[19] ZANCANARO, Antonio Frederico. *Op. cit.* p. 39.

Transplantada para o Brasil-Colônia a partir do descobrimento, incorporou-se às estruturas mentais de largas camadas da sociedade brasileira nascente[20].

3. Aspectos da formação política brasileira

A descoberta do território brasileiro repleto de viço e riquezas, bem se pode perceber, gerou dúplice expectativa na Metrópole, pois, se se afigurava promissora em extremo a exploração daquelas novas terras, não se poderia deixar de considerar as dificuldades inerentes diante de sua extensão. A colonização seguiu um padrão extrativista visando tudo o que fosse potencial ou efetivamente lucrativo, a começar pela madeira, chegando aos metais e pedras preciosas. O esforço dispendido foi quase que integralmente voltado para a extração e remessa à Metrópole. Serão tardias as notícias de alguma preocupação com a ordem interna da colônia. Por essa época, não se pode dizer que tenha havido um pensamento ou uma reflexão sobre a formação brasileira. Até o início do século XVIII predominará a idéia de que a Colônia é mero apêndice, secundário e pior que a Metrópole: o Brasil era visto como a "América Portuguesa"[21]. De todo modo, não poderia ser de outra forma senão pela reprodução daquilo que espelhava a sociedade portuguesa da época. Assim migraram com os primeiros lusitanos seus hábitos, servindo-se da função pública para a fortuna pessoal, lesando a Coroa sem maiores constrangimentos.

Eram residuais os grupos que para cá viessem intencionados em fixar-se na terra e a dedicar-se à agricultura, até porque esse tipo de trabalho não seria adequado aos homens livres, mas aos escravos, consoante os velhos costumes. Aqui os servidores do Rei, mais do que nunca, antepunham seus interesses aos do reino, o que se simplificava ante a fragilidade da ordem jurídica, a distância da metrópole, os exemplos da Corte,

---

[20] *Ibidem*, p. 40.

[21] WEHLING, Arno *et all. Formação do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 13.

especialmente a ganância manifesta, deitando-se as raízes, sem maiores obstáculos, da baixa racionalidade do regime patrimonial de dominação.

Os parâmetros colonizatórios eram tão baixos e frouxos, a ética e a lei eram tão ignoradas que o Padre Antonio Vieira em célebre pregação, voltando-se contra os monarcas comparava-os ao comum dos ladrões, dizendo-os "ladrões, incentivadores de ladrões"[22].

Os arroubos do célebre orador sacro dirigiam-se a denunciar a forma pela qual era tratada a liberdade. Nenhuma preocupação existia com as "liberdades públicas" cuja defesa era objeto de luta na Europa de então. A liberdade aqui desfrutada delineava-se por uma vida sem maiores compromissos, sem peias, numa aventura constante, desprovida de entraves de qualquer natureza, fazendo aflorar diversificadas formas de irresponsabilidade.

A cultura brasileira assumiu os contornos migrados do Estado Patrimonial Português, já se observou, atingido por um persistente desvio de rumo, que o deixou à margem dos movimentos que envolviam os principais países da Europa. Frise-se, ainda uma vez, que Portugal viu-se forçado, de algum modo, à opção pela aventura. Serviu-se do gênio extrovertido, corajoso e prático de seu povo, abrigado num exígüo espaço territorial, acossado pela belicosidade dos vizinhos, em especial, dos mouros, e as águas do oceano, habituou-se à rudeza das guerras sucessivas e os triunfos colhidos animaram a busca dos bens necessários à sobrevivência a partir dos mares, o que transformou-se em missão nacional, que, se de um lado mostrou-se frutuosa, de outro, afastou o pensamento português das lucubrações do espírito, que o aproximariam do sentimento

---

[22] *"Nem os Reis poderiam ir ao Paraíso, sem levar consigo os ladrões, nem os ladrões poderiam ir ao inferno,sem levar consigo os Reis. São companheiros dos ladrões, porque se consentem; são companheiros dos ladrões, porque lhes dão os postos e poderes; são finalmente seus companheiros porque os acompanham e hão de acompanhá-los ao inferno, onde os mesmos ladrões os levam consigo".*CIDADE, Ernani. *Padre Antonio Vieira: a obra e o homem.* Lisboa: Arcádia. 1964, p. 82.

reinante no resto da Europa. Aduza-se, que a política oficial visando o controle interno empenhou-se em canalizar para fora da nação, nas campanhas marítimas, as energias do povo, certo que a incipiente formação burguesa, viu-se sufocada pela ordem oficial e impedida de criar disposições morais e materiais semelhantes àquelas que ocasionaram as mudanças nos países anglo-saxônicos[23].

Reduzindo-se a expressão mais prática, o Brasil era uma grande fonte de riqueza a ser explorada e os burocratas portugueses compareciam à Colônia para a arrecadação. A Administração com tal objetivo era divorciada de qualquer sentido sócio-político mais consistente; nenhum outro padrão organizatório senão o basicamente necessário ao cumprimento daquela missão. Inexistia um poder público enraizado, preocupado com o desenvolvimento. Fundada uma povoação, as providências havidas por necessárias eram a alfândega, para satisfazer o objetivo arrecadatório; uma igreja, a funcionar como braço filosófico-religioso dos detentores do Poder (dentro da tese weberiana para o Estado Patrimonial) e um pelourinho, local da justicialização para os que contrariassem as orientações impostas. O pelourinho simboliza o núcleo legal: instrumento e símbolo da autoridade, coluna de pedra ou de madeira que servia para atar os desobedientes e criminosos, para o açoite ou o enforcamento. Com o pelourinho se instalava a alfândega e a igreja, que indicavam a superioridade do rei, cobrador de impostos, ao lado do padre, vigiando as consciências[24].

É pontual e fecunda a observação de que tal sociedade feita de improviso e animada pela aventura e pelo nomadismo, apresentava frágil presença da autoridade pública, quer pelo desinteresse, quer pela distância da metrópole[25].

A vocação predatória se afirmou entre nós. Nenhum pacto político existiu com as populações que se dispersaram ao longo do território. O Estado Patrimonial não se ocupou de conferir

[23] ZANCANARO, Antonio Frederico, *Op. cit.* p. 76.
[24] FAORO, Raymundo. *Op. cit.* p. 149.
[25] VIANA, F. J. de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras*. Publicação da Câmara dos Deputados. Brasília, 1982.

ao Brasil qualquer padrão mais estável de ordem pública, qualquer modelo de ocupação racional da terra, qualquer forma de valorização da expressão da vontade do brasileiro, que formou-se como povo rude, inculto e alheio aos hábitos de disciplina e respeito à ordem legal.

Fica claro, que a forma pela qual desdobrou-se a dominação portuguesa, acentuadamente centralizadora e despojada da intenção de forjar qualquer pacto político, aderida à opção patrimonialista, gerou uma série de práticas administrativas lesivas aos interesses da coletividade e voltadas para o Poder central.

O desinteresse com o coletivo fez com que surgissem problemas sociais, políticos e econômicos que tornaram-se crônicos e ainda mais incontroláveis, tendo em vista a legislação frouxa e manipulada, segundo a vontade do Poder central.

Instalado esse pano de fundo, por obra da sanha de conquistas napoleônicas, o início do século XIX trouxe às paragens brasileiras a família real, à frente D. João VI. Este promoveu a implantação de uma incipiente estrutura político-administrativa, onde se acomodaram os nobres, os oficiais das armas, os clérigos e os protegidos, que a narrativa de Faoro refere como:

> os vadios e os parasitas, denunciados por Hipólito José da Costa, que continuariam no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa: comer à custa do Estado e nada fazer para o bem da nação[26].

Curiosa, a chegada ulterior da independência entre nós, eis que no fato não há o fogo da conquista, senão a descolorida concessão por parte do dominador, que prossegue inabalável no pleno exercício da autoridade.

A concepção da Carta Imperial, que se seguiu, apresenta uma soberania que pressupõe um complexo de grupos e tradições,

[26] FAORO, Raymundo. *Op. cit.*, p.250-251.

de comunidades e de continuidade histórica, prudentemente distanciado da soberania popular, plasmada pela França mas que trazia o inconveniente insuperável de eliminar os reis. Aqui, a liberdade possui sua expressão contida na segurança dos direitos individuais e políticos, garantidos pelas instituições. Foi a linha desejada a partir da convocação da Assembléia Nacional Constituinte e alcançada, após sua dissolução, pelo texto outorgado, que acabou por modelar os 67 anos do Império.

Características flagrantes na colonização e no período imperial carrearam certos antivalores, que explicam posturas individualistas, egoístas e apropriativas, que encontram seu suporte na pregação e prática patrimonialista. É também, bastante consistente o fato de que uma burocracia fundada em critérios subjetivos e dissociada da objetividade legal, tornou-se o terreno fértil para que os antivalores deitassem raízes, as mais profundas. Por amor à verdade reconheça-se que a lei existia, apenas era ignorada, sempre que contrariasse os interesses dos poderosos e seus apaniguados.

Sobre essa argamassa surge a República, de cujos primórdios colhe-se de Faoro, em dois lances, os protestos cortantes de Ruy Barbosa. Primeiramente, fustiga a forma pela qual baixou o Governo Provisório o Regulamento Eleitoral, documento que instruiu a escolha dos constituintes, numa confusa listagem em que ao lado de notáveis instalavam-se nomes inexpressivos, tornando a Assembléia permeável a reprováveis conchavos facciosos e aos mais baixos manejos do nepotismo, sem precedentes nos costumes políticos nacionais.[27] Ulteriormente, quando o jurista se empenhava em Campanha à Presidência da República, refere o republicano, como um encastelado no poder, gozando-o em proveito pessoal, tratando de evitar que o povo se emancipasse para que não ameaçasse seu domínio:

> O poder no Brasil, não é senão uma tarima de senzala, acobertada de baixas pompas.

[27] FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. v.2. São Paulo: Globo, 1998. p. 625.

> Para essa categoria insensível e impiedosa de exploradores, o povo não passa de uma ralé semi-animal e semi-humana de escravos de nascença, concebidos e gerados para a obediência[28].

A continuidade republicana só fez demonstrar, em variadas e seguidas ocasiões, os frutos dos antivalores, que agora já entravam a vida social e a vida política da nacionalidade.

4. A Moralidade como questão essencial

Reconhecidos os antivalores como males que assolam o país é preciso que se identififique o antídoto, que permita a sociedade livrar-se de tal veneno. Nessa expectativa será sugestiva a reflexão sobre uma reestruturação no modo de pensar e agir em sociedade. Talvez mesmo, proceder a uma revisão do conteúdo da moral média social.

A moral em sua acepção mais comum é, simultaneamente, a experiência vivencial em que nossa consciência experimenta a distinção entre o bem e o mal, como também a reflexão filosófica gerada a partir dessa experiência. A moral pode ser tida à guisa de um valor, que ao se debruçar sobre aquela experiência concreta, refletida filosoficamente e projetada no comportamento humano, usa-se nominar como ética.

A consciência é vista como um estado do ser que estabelece o sentido da existência do mundo e do gênero humano, admitindo acepção psicológica quando exibe os fatos tal quais são (real) e uma acepção moral, expressão de um intimismo profundo, determinante de como os fatos deveriam ser (ideal). A partir dessas idéias afirma-se que entre a materialização de um fato e o comportamento que se segue há um espaço de reflexão, que é a própria consciência psicológica.

A expressão "tomar consciência de seus atos" quer significar a imediata percepção das variadas posturas possíveis

[28] *Ibidem*, p. 612.

diante dos fatos; daí decorre que se a consciência psicológica é um espectador, pois assiste o fato, a consciência moral é um julgador, pois após avaliar o fato toma sobre ele uma posição[29].

Não é difícil constatar que a consciência moral sujeita-se a variações no tempo e no espaço, como, por exemplo, se vislumbra na Grécia da antiguidade clássica, berço da democracia e de apurada filosofia, onde a escravidão humana era admitida, tendo sido contributiva para sua esfuziante civilização.

Em que pese circunstâncias dessa natureza, pode-se testemunhar que o juízo moral é um fato universal, distintivo da natureza humana, que leva à identificação de valores humanos como a lealdade, a generosidade, a coragem e a compaixão.

É na mesma Grécia, que a principal função dos governantes era a de estabelecer e dirigir a educação cívica, desde os primeiros anos da vida do cidadão, harmonizando, portanto, o caráter ou temperamento de todos com os grandes princípios, objetivados nos usos e costumes. Platão desenvolveu essa idéia nos dois primeiros livros de "A República", e Aristóteles a enfatizou na conclusão de seu tratado sobre a política (Livro VIII)[30].

A consciência moral funda-se, portanto, na preservação social, pelo que presta-se a disciplinar a sociedade por seus padrões e valores, que a eles submetem-se, quer por sentir-se obrigada, quer porque pela tradição isto já se tenha tornado um hábito.

A consciência moral individual será uma ressonância da consciência social, que assim expressa suas exigências para uma sobrevivência harmônica. A moral se incorpora à idêntica ordem ritualística da linguagem, que propicia tanto o entendimento entre os homens pelo mecanismo idiomático, como quando conformam seu comportamento segundo os cânones da moral social.

---

[29] HUISMAN, Denis. *et all. Curso Moderno de Filosofia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980. p. 189.

[30] COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 498.

A moral, segundo seu objeto formal, é a ciência que trata do uso que o homem deve fazer de sua liberdade para atingir seu fim último[31].

O Estado Democrático de Direito juridicizou valores morais, incorporando-os ao ordenamento e tornando-os vinculativos para o comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social.

Tais valores ao se reportarem à burocracia estatal dela passaram a exigir uma gestão honesta e transparente, de vez que a ordem ética passou a ser um referencial, tornando jurídicas normas anteriormente sediadas apenas no campo da Moral, refletindo a necessidade imperativa do exercício de direito subjetivo público do cidadão a um governo honesto[32].

A absorção do preceito de cunho moral pelo ordenamento jurídico revela o aprimoramento da norma, conferindo coerência e unidade ao Direito, também entelado como sistema ético de conduta social. O sentido contemporâneo da Democracia, o seu primado absoluto em todo mundo, como objetivo a ser buscado, fez com que a Ética passasse a comungar com os padrões políticos a serem adotados e a Moral, a integrar o Direito, tornando-se jurídicas, normas anteriormente sediadas apenas no campo da moral[33].

Registra-se historicamente, que a sistematização de uma moralidade administrativa cumpriu-se a partir de Maurice Hauriou, no limiar do século XX, com a publicação dos *"Principes de Droit Publique"*, como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Dessa perspectiva resulta, embora sendo ciências distintas, a Moral e o Direito, e se alinhem como princípios igualmente distintos para a Administração Pública, a moralidade e a legalidade, caminhem juntas no objetivo superior da boa condução dos negócios públicos.

---

[31] JOLIVET, Régis. *Curso de Filosofia*. Rio de Janeiro: AGIR, 1980.
[32] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Minha Gerais: Del Rey, 1994. p. 190.
[33] *Ibidem*, p. 180.

Da moralidade jurídica deriva a probidade administrativa que se caracteriza como a correção de intenções e de comportamento que devem fazer-se presentes quando da externalização dos atos de ofício pelos variados gestores da coisa pública. Constata-se, assim, que o princípio da moralidade[34] objetiva nortear o sistema administrativo, enquanto que o dever de probidade[35] visa manter as atitudes concretas de seus agentes dentro das normas sistêmicas.

5. Tratamento legislativo da Improbidade Administrativa

É palpável que a defesa da moralidade e da probidade encontrou garantia na norma escrita, pois o conjunto de normas morais absorvidas pelo Direito e tornadas parte deste sistema, assim dotadas de efetividade jurídica, conduz à mesma qualidade obrigatória, genérica e com força coercitiva e, portanto, resposta sancionatória material e objetiva contra seu descumprimento[36].

A Carta vigente estabeleceu em seu art. 5°, inciso LXXIII, ao instituir a ação popular, a possibilidade de invalidação de qualquer ato lesivo à moralidade administrativa.

Evoque-se, que no plano constitucional surge a ação popular na Carta de 1.934, na concisa redação estampada no inciso 38, do art. 113, *verbis:*

> Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou a anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

Naquela ocasião, não faltaram vozes de censura no transcurso dos trabalhos legislativos, quanto a inserção da ação popular no corpo constitucional. Clóvis Bevilácqua temia que daí adviessem inconvenientes que a boa organização do Ministério

[34] Cf. *caput* do art. 37 CRFB.
[35] Cf. § 4° do art. 37 CRFB.

Público busca evitar. Argüia que para funções desse jaez a sociedade possuía órgãos adequados, que melhor as desempenhariam do que *"qualquer do povo"*. Em linha similar, Raul Fernandes referia o risco de que todos os atos da Administração poderiam ser continuamente postos em xeque e, por vezes, maliciosamente, desde que, em nossos próprios anais judiciários, tínhamos precedentes de questões intentadas em juízo, tendenciosamente, por *homens de palha*, visando a uma decisão judiciária que favorecesse à situação aparentemente atacada.

Entre os que se alevantaram em favor da inserção da *actio* destacou-se Luís Machado Guimarães, consignando estar o legislador constituinte movido pelo elevado escopo de assegurar uma tutela mais eficiente dos interesses públicos, confiando-os à fiscalização desvelada e constante dos cidadãos[37].

Com as restrições decorrentes do Estado Novo incrustadas na Carta de 1.937 desapareceu a ação popular, para retornar com sensível ampliação de objeto na Carta redemocratizante de 1.946, na letra do § 38, do art. 141, *verbis:*

> Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

É expressivo o registro de que, entre as Cartas de 1.946 e 1.967, surgiu uma ação popular de caráter supletivo, tratando de enriquecimento ilícito no § 1°, do art. 5°, da Lei n° 3.502 de 21/12/58, que apenas se viu revogada com a vinda a lume da Lei n° 8.429/92.

Na Carta de 1.967 (art. 150, § 31) e na E.C. n° 1/69 (art. 153, § 31) foi utilizada a redação de dispositivo específico como cunhado na Constituição de 1.946, introduzindo-se-lhe

---

[36] ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, *Op. cit.* p.194-195.

[37] MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Ação Popular.* 3 ed, São Paulo: RT. p. 52.

técnica pouco feliz ao substituir pela expressão entidades públicas, a pretérita locução entidades autárquicas e sociedades de economia mista, que, como de sabença trivial, não ostentam a mesma significação jurídica, *expressis verbis:*

> Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Redação bem mais abrangente e analítica foi dada pela Carta de 1.988 ao citado dispositivo, *verbis*:

> 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.

Anote-se a possibilidade da ação penal popular [38], que permitiria a qualquer do povo sua propositura em certas hipóteses, preenchidos requisitos de conformidade com ordenamento jurídico específico. Essa posição, ciclicamente sustentada no âmbito doutrinário, ganhou vida em dois projetos parlamentares. O primeiro pretendia ampliar a ação penal subsidiária para as hipóteses de arquivamento do inquérito policial ou de peças de informação; o segundo criava a ação penal condenatória popular, subsidiária, ou seja, utilizável em caso de inércia do Ministério Público ou em caso de arquivamento. Sobre as hipóteses debruçou-se Afrânio Silva Jardim descartando-as por entendê-las verdadeiro retrocesso para a sociedade uma vez que:

[38] MANCUSO, Rodolfo de Camargo, *Op cit.* p. 56.

> O processo penal não deve ser concebido dentro de uma óptica privatística, onde dois adversários se digladiam movidos por sentimentos não informados pelo interesse público. O processo penal não deve ser transformado numa luta entre dois inimigos argutos e hábeis, mas sim em meio seguro e justo para tutela dos bens e valores protegidos pelo ordenamento jurídico. [39]

Nesse estudo do direito e ação em favor da defesa da moralidade administrativa é importante realçar, que a referenciada Lei nº 3.502/58 no § 2º de seu art. 5º continha previsão de ação popular para a obtenção de seqüestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito derivado do exercício de cargo ou função pública.

O dispositivo em comento teve vigência até a expressa revogação da Lei nº 3.502 de 21/12/58, pelo art. 25 da Lei nº 8.429/92, sendo certo que este derradeiro ordenamento legal faz alusão ao ajuizamento de ação civil pública, quer para a reparação de dano, quer para o decreto de perda de patrimônio obtido ilicitamente por agente público e em detrimento da probidade administrativa, em que figura o Ministério Público como co-titular do direito de ação ao lado da pessoa jurídica interessada.

A gênese da Lei nº 8.429/92 encontra-se nos escaninhos do Ministério da Justiça, sendo seu anteprojeto, contendo treze artigos a versarem tão só sobre enriquecimento ilícito de agentes públicos, encaminhado pelo então Ministro Jarbas Passarinho ao Presidente Fernando Collor de Mello, segundo noticiam Marino Pazzaglini Filho *et alii* [40].

---

[39] JARDIM, Afrânio Silva, Crítica à ação penal privada e popular subsidiárias. *Revista Forense*. nº 293, p. 479 et. seq.

[40] PAZZAGLINI FILHO, Marino. et. all. Improbidade Administrativa. São Paulo: Atlas, 1998. pág. 37.

No Congresso Nacional recebeu aquele esboço mais de trezentas emendas, chegando a trinta artigos. Continha inicialmente dúplice disciplinamento, civil e penal, sendo que o segundo viu-se supresso numa inequívoca demonstração de que a *mens legislatoris* não pretendia abranger uma normatização penal quanto a improbidade administrativa.

O anteprojeto era vigoroso, porquanto estipulasse a inversão do *onus probandi* sempre que a discussão estivesse na órbita do enriquecimento sem causa lícita, carreando ao beneficiário (agente público ou não) a demonstração da legitimidade de origem dos recursos financeiros hauridos. Tal dispositivo não medrou em homenagem à presunção da inocência.

Nesse passo, é conveniente consignar que, dada a extremada importância da probidade, é de se crer que a inversão do ônus da prova devera ter sido adotada, dado o caráter cogente de que, *in casu,* se reveste, o que, aliás, não seria hipótese solitária, a teor, *exempli gratia*, do art. 12, § 3° e incisos da Lei n° 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)[41].

A tramitação do anteprojeto no Congresso Nacional foi uma demonstração viva da qualidade dos congressistas de então, o que não escapou ao crivo crítico percuciente dos membros do *Parquet*, Antonio Augusto Camargo de Mello Ferraz e Antonio Herman V. Benjamim, na narrativa desdobrada em tese apresentada no X Congresso Nacional do Ministério Público, a que se reportaram Marino Pazzaglini Filho, *et alii, verbis:*

> Após o acolhimento de inúmeras emendas pela Câmara dos Deputados e graças a outras modificações promovidas no Senado Federal, de volta à Câmara dos Deputados, o Projeto sofreu um brutal -

[41] Art. 12 (...)
§ 3° O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:
I - que não colocou o produto no mercado;
II -que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;
III - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

> planejado e intencional - ataque, inclusive de parlamentares importantes (como Ibsen Pinheiro e Nelson Jobim) juntando forças contra a aprovação da versão oriunda do Senado. Tão impiedosa foi a pressão, especialmente nos bastidores, que alguns dispositivos, anteriormente já votados pela Casa, foram, com violação clara do processo legislativo, *desvotados*, mutilando-se o texto do Senado. [42]

Interessa fixar, que a preocupação com a probidade em seara legislativa é bem anterior. A Lei nº 3.164/57 sujeitava a seqüestro os bens de servidor público adquiridos *por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica,* conferindo ao Ministério Público legitimação para a propositura de ação civil.

Posteriormente esse diploma mereceu complementação no texto da Lei nº 3.502/58, que apesar de procurar emprestar maior minudência na tipologia das condutas ensejadoras do enriquecimento ilícito, mereceu a justa censura de que sua redação gerou dificuldades para a fiel caracterização dos tipos criados, a que se aliou o fato da imprevisão quanto ao enriquecimento sem causa (aspecto corrigido no diploma vigente), o que acabou por tornar rarefeita sua aplicabilidade concreta, consequentemente ensejando a vulnerabilidade do sistema jurídico nesse tocante, por mais de três décadas em que teve vigência.

A Lei nº 8.429/92, mesmo sendo um avanço diante do que se dispunha, ao inculcar elastério em seu elenco tipológico, inobstante qualificar-se como meramente enumerativo, é acoimada pela indesejável generalização presente na redação do *caput* dos arts. 9º, 10 e 11 daí exsurgindo um desconfortável sentido de insegurança dada a oscilação pretoriana.

De positivo, apresenta o texto em comento a possibilidade mais gravosa da multa civil, interessante como sanção

[42] PAZZAGLINI FILHO, Marino. *et.all. Op. cit.*, p. 37-38

complementar na área contratual, onde é importante sementar seu caráter intimidativo, de vez que trata-se de campo de múltipla incidência de atos ímprobos.

Outro ponto a se destacar está na dispensa da efetividade do dano patrimonial para a caracterização do ilícito, premissa indispensável à ilação de sancionar-se o mau comportamento administrativamente relevante, de que não haja redundado lesividade.

6. Sancionamento contemporâneo do ato ímprobo

Conforme já se fez notar o fundamento constitucional para a punição dos que praticam atos de improbidade administrativa se alinha no § 4º do art. 37 CF, sendo de bom alvitre fixar que o texto em sua parte final enfatiza que as penas previstas serão aplicadas, sem prejuízo da ação penal cabível, o que está a sinalizar que as sanções cominadas não sendo de cunho criminal, resultam de sentença prolatada na senda da persecução judicial cível.

O legislador incorporou nas prédicas dos arts. 5º, 6º, 8º e 12 a regulamentação do dispositivo constitucional suso invocado, o que conduz o estudioso a detectar um sistema sancionatório, que pode ser assim sintetizado:

a) demonstrado o enriquecimento ilícito o agente ou o terceiro eventualmente beneficiado pela perpetração de qualquer ato ímprobo (tipificações contidas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei de regência) perderá os bens ou valores indevidamente acrescidos ao seu patrimônio;

b) na mesma linha de constatação daquela tipificação dar-se-á a perda da função pública do agente (claro que tal apenação resultará incompatível com o terceiro eventualmente envolvido, porquanto não se insira no setor público);

c) em idêntica conformidade serão suspensos os direitos políticos obedecida a seguinte gradualidade legal: oito a dez anos no caso do art. 9º, cinco a oito anos no caso do art.10 e três a

cinco anos no caso no caso do art. 11;

d) positivada a prática do ato de improbidade impõe-se a aplicação da multa civil gradualizada segundo a prudente discrição do julgador e devidamente fundamentada, variando até o triplo do valor do acréscimo patrimonial ilícito (caso do art. 9°); até o dobro da expressão do dano (caso do art. 10); até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público (caso do art. 11).

Conforme seja de sabença trivial os ocupantes de certos postos na República detêm prerrogativas de tratamento o que nem se pode, nem se deve confundir com qualquer sorte de privilégio, eis que este último repugna à ordem jurídica do Estado Democrático de Direito. Destarte será a própria Carta Maior quem se incumbirá da definição da senda adequada para que se processe a persecução nesses casos especiais.

Aí se inclui, por exemplo, o Presidente da República que ao cometer o ato ímprobo não estará sujeito a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, na linha da Lei n° 8.429/92, de vez que em razão do cargo estará peculiarmente sob a regencia constitucional dos arts. 85 e 86 da CF e submisso aos comandos da Lei n° 1.079/50, no que concerne aos crimes de responsabilidade.

Acresça-se que atos de improbidade como lapidados na Lei n° 8.429/92 não ostentando natureza jurídica delitiva, por si só, não ensejam o processo de impedimento do Chefe do Executivo Federal, certo que até mesmo se o comportamento funcional do Presidente da República apresentasse a moldagem tipológica manifesta na lei de improbidade a eventual cassação se materializaria sob o fundamento do crime de responsabilidade, inobstante poder-se asseverar que a alta autoridade não ficará imune às demais sanções como sejam o ressarcimento ao erário, a perda dos bens e valores indevidamente acrescentados ao patrimônio e a multa civil.

Em análoga sintonia encontram-se os Senadores da República e os Deputados Federais, uma vez que a perda do

mandato encontra-se circunscrita à letra do art. 55 CF. Contudo há quanto a estes uma curiosa situação, na medida em que indica o art. 15, inciso V, CF a suspensão dos direitos políticos para os casos de improbidade (na esteira do § 4º do art. 37 CF), certo que o art. 55, inciso IV, CF destaca a perda do mandato do parlamentar que tiver suspenso seus direitos políticos, o que conduz, indiretamente, ao resultado da perda de função pública. Impende constatar que julgada procedente a ação civil de que fala a Lei nº 8.429/92 inexiste necessidade de qualquer autorização legislativa para a apenação civil, porque, evidentemente, a imunidade parlamentar a tal não alcança.

Bom que se diga, que as ressalvas supra delineadas não abrangem o Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores, membros do Judiciário e do *Parquet* que têm contra si a potencialidade integral de aplicação dos preceitos estatuídos no diploma legal da improbidade administrativa, respeitado, no entanto, o foro especial.

Assinale-se que a aplicação das sanções capituladas no art. 12 e incisos independe da concretização do dano ao patrimônio público, bem assim da aprovação ou rejeição das contas pelo Tribunal auxiliar do Poder Legislativo, por isso que o fito da lei de regência da improbidade administrativa se dirige a tutelar a decência, a correção, a retidão de comportamento, desimportando a ocorrência do prejuízo econômico-financeiro.

Seu apanágio se encontra não na efetivação do desfalque financeiro, mas sobretudo na incidência do desfalque ético, certo que a efetividade da dilapidação é apenas um *plus* necessário à conformação dos comportamentos censurados no art. 10 e incisos do diploma de regência.

7. Reflexões Conclusivas

Linhas atrás, suscitou-se a existência de uma espécie de mal de origem fixado na concepção patrimonialista, privatista e centralizadora presente em nossa colonização, onde tornaram-se indistintos o público e o privado, criando ambiente fecundo às

deslavadas apropriações, acobertadas pelos que detinham a autoridade, fazendo grassar a impunidade, tornando trivial o literal desmazelo para com a coisa pública.

É crucial o momento presente. Impõe-se dar um basta no mau exercício da autoridade por parte dos gestores da *res publica*.

A sensibilidade popular deles está a exigir correção de intenções e de comportamento, vivenciando-se, definitivamente, a experiência ética no setor público.

Essas reflexões conclusivas, necessariamente, perpassarão o fato de que a corrupção entranhada no patrimonialismo luso foi trazida pelos descobridores e absorvida em nossa formação como povo, ao longo de quatro séculos, entre colonização e Império, e continuada por pouco mais de um século na República; a despeito das dificuldades e naturais entraves políticos o Estatuto Constitucional vigente demarcou a posição do Estado brasileiro quanto ao tema no § 4º do art. 37 CF, além do que sua regulação pela Lei nº 8.429/92 constitui-se em instrumento à altura da indignação popular e apto a promover a punição dos autores de atos ímprobos, respeitado o devido processo legal.

Evidentemente, que inexiste receita pronta para tão grave questão, porém há salutares indicativos para as pósteras gerações. O caminho é o da educação que privilegie a formação e a consolidação do caráter da criança, do adolescente e do jovem. Para tanto conta-se com o adminículo do retorno ao currículo médio de disciplinas como a Filosofia e a Sociologia, cujo ensino certamente contribuirá para aprimorar o discernimento, possibilitando comportamentos melhor orientados, pela efetiva apreensão dos limites necessários ao balizamento da conduta socialmente aceitável. Pode-se esperar da regência das disciplinas a entronização de paradigmas positivos, que encaminhem a juventude a reger seu quotidiano de modo mais apurado.

Será uma renovação de valores preparando os novos adultos para o devotamento à liberdade responsável, sempre conjugado com o respeito à dignidade da pessoa humana e o exercício de uma cidadania ativa.

Abrem-se para a contemporaneidade horizontes promissores, a partir, sobretudo, da inarredável premissa de que pela efetiva punição do ato ímprobo resgata-se a idéia de que vale a pena ser decente e que é dever do agente público atuar dentro das fronteiras da moralidade e da probidade administrativa, para que as gerações vindouras aprendam e acreditem que a honestidade de propósitos e de atitudes não é uma mera abstração, mas uma exigência para todo cidadão, a fim de que se construa, sob o pálio da democracia, uma sociedade em que valha a pena viver.

Referências

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política.* São Paulo: Malheiros 1996.

CEREJEIRA, Manoel Gonçalves. *O Renascimento em Portugal: Clenardo e a Sociedade Portuguêsa.* Coimbra, 1974.

CIDADE, Ernani. *Padre Antonio Vieira: a obra e o homem.* Lisboa: Arcádia, 1964.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no mundo moderno.* São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Futuro do Estado.* São Paulo: Saraiva, 2001.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder.* v.1e 2 São Paulo: Globo, 1998. vol 1 e 2.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa.* São Paulo: Malheiros, 2000.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Invalidação Judicial da Discricionariedade Administrativa.* Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FREITAS, Juarez. *Do Princípio da Probidade Administrativa e sua efetivação*. Revista de Direito Administrativo nº 204.

HUISMAN, Denis; VERGEZ, André. *Curso Moderno de Filosofia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980.

JARDIM, Afrânio Silva. *Crítica a ação penal privada e popular subsidiárias*. Revista Forense nº 293.

JOLIVET, Regis. *Curso de Filosofia*. Rio de Janeiro: Agir, 1980.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. 3.ed. São Paulo: RT.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Públicos em Juízo*.12. ed. São Paulo: Saraiva.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *et all. Improbidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 1998.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo, 1953. v. 2.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*, Minas Gerais: Del Rey, 1994.

VIANA, F. J. de Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil*

e Instituições Políticas Brasileiras. Distrito federal: Câmara dos Deputados, 1982.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações.* São Paulo: Cultrix, 1968.

WEHLING, Arno; WEHLING Maria José C.M. *Formação do Brasil Colonial.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

ZANCANARO, Antonio Frederico. *A Corrupção Político-Administrativa no Brasil.* São Paulo: Acadêmica, 1994.