



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO – FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

O combate à corrupção como fato social: uma abordagem histórica da evolução legislativa no controle dos desvios perpetrados no âmago do Estado.

The fight against corruption as a social fact: a historical approach to legislative evolution in the control of deviations at the heart of the State.

Paulo Vitor da Silva

Resumo: O presente artigo tenciona descrever sucintamente a evolução das normas de combate à corrupção ao longo da história ocidental, com ênfase no arcabouço normativo brasileiro desde a fase colonial até o presente estado da arte.

Palavras-chave: corrupção; improbidade; evolução normativa; história ocidental; Brasil.

Abstract: The present article intends to describe briefly the evolution of anti-corruption rules throughout Western history, with emphasis on the Brazilian normative framework from the colonial phase to the present state of the art.

Keywords: corruption; improbity; normative evolution; Western history; Brazil.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v5n2p232-248>

Artigo submetido em: fevereiro de 2018 / **Aprovado em:** julho de 2018.

O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO FATO SOCIAL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA NO CONTROLE DOS DESVIOS PERPETRADOS NO ÂMAGO DO ESTADO.

*Paulo Vitor da SILVA**

Sumário: 1. Da antiguidade à Idade Contemporânea – uma breve abordagem histórica do combate à corrupção na Civilização Ocidental; 2. A experiência brasileira; 2.1. Fase pré-imperial; 2.2. Fase Imperial; 2.3. República Velha; 2.4. Segunda República e o Estado Novo – Era Vargas; 2.5. A Quarta República – A redemocratização do Brasil; 2.6. O Regime Militar; 2.7. A Nova República; 3. Considerações finais; 4. Referências bibliográficas.

1. Da antiguidade à Idade Contemporânea – uma breve abordagem histórica do combate à corrupção na Civilização Ocidental

Não tem origem atual a luta contra a prática de condutas desonestas no seio estatal. Na verdade, a corrupção, na acepção usualmente empregada do termo, é tão antiga quanto o homem e produz efeitos nefastos no organismo social. Para além da análise da corrupção como figura tipificada no Código Penal, importa a este estudo a apreciação da corrupção como um fato social, como algo percebido e avaliado de acordo com uma determinada moral coletiva, portanto, com significado um pouco mais amplo. Frise-se, contudo, não se objetiva, neste breve trabalho, o aprofundamento da discussão sobre a origem da corrupção, fenômeno demasiado complexo, mas tão somente demonstrar de forma breve sua ocorrência no curso da história da humanidade e as formas de tratamento dispensadas a esta prática odiosa em cada época.

O termo corrupção origina-se do vocábulo latino *corruptus*, que significa quebrado em pedaços, decomposto, desmoralizado, degenerado, podre, entre outros. Do ponto de vista do Estado, a corrupção é a utilização dos poderes outorgados ao agente público pela lei para a obtenção de vantagem indevida, para si ou para terceiros, em afronta aos fins almejados pela norma.

Sobre a corrupção, muito bem destaca Emerson Garcia (GARCIA; ALVES, 2011, p. 9):

A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo

* *Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, assessor de magistrado na Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio de Janeiro.*

agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade provavelmente terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar.

Como observado pelo festejado autor, a corrupção já pudera ser percebida quando da confecção dos livros da Bíblia. Em diversas passagens é possível identificar de alguma forma o repúdio pela prática de atos desonestos, de valor negativo (GARCIA; ALVES, 2011, p. 193):

A inevitabilidade do fenômeno não passou despercebida à própria Bíblia, sendo encontrada no Êxodo, Capítulo XXIII, Versículo 8, a seguinte passagem relativa às testemunhas: “Também presente não tomarás: porque o presente cega os que têm vista, e perverte as palavras dos justos”. No Deuteronômio, Capítulo 16, Versículo 18, na disciplina concernente aos deveres dos juízes, está dito que “não torcerás o juízo, não farás acepção de pessoas, nem tomarás peitas; porquanto a peita cega os olhos dos sábios, e perverte as palavras dos justos”. Em Isaías, Capítulo 1, Versículos 21 a 23, é analisada a corrupção na polis: “Como se prostituiu a cidade fiel, cheia de retidão? A Justiça habitava nela, e agora são os homicidas. Tua prata converteu-se em escória, teu vinho misturou-se com água. Teus príncipes são rebeldes, cúmplices de ladrões. Todos eles amam as dádivas e andam atrás do proveito próprio, não fazem justiça ao órfão e a causa da viúva não é evocada diante deles.

Antonio Pagliaro e Paulo José da Costa Junior (PAGLIARO, COSTA JR., 1997, p. 98) lecionam que a perseguição da corrupção entre os povos da Antiguidade era de enorme severidade. Afirmam os autores que [a] *lei mosaica punia o juiz corrupto com a flagelação, e a grega, com a morte. Heródoto recorda que Cambises mandou esfolar vivo um juiz corrupto, utilizando sua própria pele para recobrir a cadeira que iria ser ocupada por seu sucessor. No antigo direito romano também recebia a aplicação da pena capital o magistrado que se valesse da função para recebimento de vantagem indevida na forma de dinheiro e valores.*

A aplicação da pena capital foi sendo abrandada ao longo do tempo e, por volta de 149 a.C., em decorrência dos esforços de Lúcio Calpurnio Pisone, em atendimento a aspirações de províncias oprimidas, foi editada lei (*lex repetundis*), aprovada em plebiscito, transmudando os efeitos da condenação por prática de corrupção em efeitos patrimoniais. Punia-se o que hoje se entende por concussão da mesma maneira que a corrupção. Na verdade, ambas as práticas, corrupção e concussão, recebiam o único rótulo de *crimen repetundarum*. Outras leis sobre o assunto foram editadas no período, a exemplo da i) *Lex Servilia Glaucia* (104 a.C.), prevendo a pena de infâmia para o delito de corrupção; ii) *Lex Cornelia* (81 a.C.), que abrandou ainda mais as penalidades aplicáveis aos corruptos.

Posteriormente, já no Império Bizantino, o imperador Justiniano estabeleceu distinção entre os juízos cível e criminal. Como características marcantes dessa diferenciação, era possível verificar que o juízo criminal sujeitava o infrator à pena de exílio e de confisco de bens, enquanto no juízo cível a responsabilidade alcançava a reparação do dano causado mediante a devolução ao Fisco do triplo do que indevidamente recebera (GARCIA; ALVES, 2011, p. 195).

Na Idade Média, tem-se notícia da ampliação subjetiva da responsabilização por atos ímprobos, na medida em que não apenas os juízes estavam submetidos às penas aplicáveis à corrupção, mas da mesma forma ocorria com outros agentes públicos. Em razão da predominância de governos absolutistas à época, a pena era normalmente aplicada de modo arbitrário pelo soberano.

Já nos idos do período de transição entre as Idades Moderna e Contemporânea, podemos destacar a previsão na Constituição dos Estados Unidos de 1787, em seu artigo II, Seção 4, a pena de destituição dos cargos para o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou qualquer funcionário civil, sempre que acusados e condenados por traição, corrupção ou outros crimes. Eis o teor do dispositivo, em versão traduzida¹:

Seção 4

O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves.

Em época próxima, após a queda da Bastilha, afigura-se inegável a preocupação francesa com a corrupção entranhada no *Ancien Régime*. No berço do ideário de Montesquieu, o sistema normativo francês pós-revolucionário buscou a instituição de um acentuado sistema de separação e colaboração entre os poderes que pudesse minimizar as mazelas do antigo regime, entre elas os privilégios odiosos e a corrupção instaurada. A título exemplificativo, pode-se extrair das palavras de Emerson Garcia (GARCIA; ALVES, 2011, p. 197) o caminho trilhado pela França pós-revolução:

Com o objetivo de moralizar as instituições, após longos debates, decidiu-se que o rei não poderia escolher seus ministros no seio da Assembleia, o que evitaria o risco de corrupção dos deputados pelos atrativos das funções de ministro, culminando em comprometer a idoneidade de suas atividades.

Nas experiências norte-americana e francesa, também merece destaque a evolução legislativa posterior, a exemplo do *Federal Corrupt Practices Act*, de 1925, com o escopo de combate à corrupção no processo eleitoral, e o *Federal Regulation of*

¹ Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>.

Acesso em 12 de abril de 2017.

Lobbying Act, de 1946, que visava coibir a corrupção no Congresso, com relação à primeira, e do Código Civil francês e a Lei de Finanças de 1817, no que toca à segunda.

2. A experiência brasileira

Assim como em outros países, a corrupção sempre esteve presente na história do Brasil. Como chaga que atinge toda a humanidade, aqueles que aqui chegaram já estavam contaminados por esta moléstia. Aliás, não é fato desconhecido que, no período colonial, Portugal enviou para o Brasil, em muitas oportunidades, pessoas de caráter desviado, inclusive como forma de punição por prática de ilícitos. Assim, a desonestidade é algo imbricado na formação do estado brasileiro.

2.1. Fase pré-imperial

O primeiro contato brasileiro com um quadro normativo de combate à corrupção deu-se ainda sob o domínio português. As Ordenações Filipinas, que por muito tempo vigoraram por aqui, dispunham sobre a vedação ao recebimento de vantagens por parte dos Oficiais de Justiça e da Fazenda, cominando-lhes penas de perda do ofício e a obrigação de pagamento de vinte vezes o valor que viessem a receber indevidamente. Eis um trecho do teor do Livro V, Título LXXI²:

Defendemos a todos os Dezembargadores e Julgadores, e a quaesquer outros Officiaes, assi da Justiça, como da nossa Fazenda, e bem assi da nossa Caza, de qualquer qualidade que sejam, e aos da Governança das Cidades, Vilas e lugares, e outros quaesquer, que não receberão para si, nem para filhos seus nem pessoas, que debaixo de seu poder e governança têm, dadivas algumas, nem presentes de pessoa alguma que seja, posloque com eles, não traga requerimento de despacho algum.

E quem o contrário fizer, perderá qualquer Officio, que tiver, e mais pagará vinte por hum do que receber, a metade para quem o accusar e a outra para nossa Camara.

De se destacar que a destinação de metade da pena pecuniária conferida ao acusador tinha o condão de intensificar o controle, de forma que instituíra uma espécie de recompensa para aquele que denunciava os desvios perpetrados por aqueles que agiam em nome do Estado.

Além das penas citadas, em determinadas hipóteses a norma ainda previa a pena de degredo, que poderia ser para o território africano ou para o Brasil, conforme o caso. Ao corruptor era cominada perda de perdimento de bens e de ofício cumulada com o degredo para a África por cinco anos. A mesma pena de degredo era cominada, em

² Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1218.htm>. Acesso em 12 de abril de 2017.

cúmulo com as demais, ao corrompido que recebesse vantagem indevida inferior a um cruzado. Caso a vantagem indevida superasse um cruzado, haveria o degredo perpétuo para o Brasil. Vejamos o teor dos dispositivos:

E aquelle, que o tal presente der ou enviar, perderá toda sua fazenda, isso mesmo a metade para nossa Camara, e a outra para quem o acusar, e perderá qualquer Officio, ou Officios, Carregos e mantimentos, se os de Nós tiver, e será degredado cinco anos para África.

[...]

E se a peita³ passar de cruzado, ou sua valia, além das sobreditas penas será degredado para todo o sempre para o Brazil.

E sendo de cruzado, e dahi para baixo, será degredado cinco anos para a África.

2.2. Fase Imperial

A primeira Constituição genuinamente brasileira, a Constituição Imperial de 1824, embora consagrasse a irresponsabilidade do imperador⁴, buscou reprimir, em alguma medida, a prática de atos ímprobos. Um exemplo disso era a responsabilização dos Ministros de Estado por uma série de condutas ímprobas, em seu artigo 133, que dizia que os Ministros de Estado seriam responsáveis: i) por traição; ii) por peita, suborno ou concussão; iii) por abuso do Poder; iv) pela falta de observância da Lei; v) pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos e vi) por qualquer dissipação dos bens públicos. Outro exemplo está presente no artigo 143, quando aduzia a Carta que seriam responsáveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que dessem, opostos às Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.

Tratava-se do nascedouro do que hoje se tem por crime de responsabilidade. A responsabilidade dos Ministros e Conselheiros a que fazia referência o texto constitucional, não era verificada pelo Judiciário, Poder que, aliás, não era muito apreciado pelo império. O julgamento era político perante o Senado. O artigo 47, II, do texto constitucional conferia atribuição exclusiva da Câmara Alta para conhecer da responsabilidade dos Secretários (Ministros), e Conselheiros de Estado.

A norma constitucional então vigente, da mesma forma que a atual, previa em seu artigo 134 a regulamentação de suas disposições por lei, o que foi levado a cabo em 15 de outubro de 1827. Coube ao artigo 2º da aludida lei dispor sobre as hipóteses

³ Peita, além de significar uma espécie de tributo cobrado na época, também tinha conotação de indicar o proveito decorrente de prática ilícita, algo semelhante a suborno.

⁴ Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

⁵ Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

de responsabilização pelos delitos de peita, suborno ou concussão, as penas a eles cominadas, bem como as respectivas gradações⁶.

Do ponto de vista criminal, a corrupção recebeu tratamento do Código Criminal brasileiro de 1830, publicado pouco tempo depois da Constituição de 1824 e da lei de 1827, com previsão no Título V, que tratava dos crimes contra a boa ordem, e Administração Pública, em seu Capítulo I, que tratava das prevaricações, abusos, e omissões dos empregados públicos. Nas Seções II⁷ e III⁸, restaram tipificadas as

⁶ Art 2º São responsáveis por peita, suborno, ou concussão:

§ 1º Por peita, aceitando dádiva ou promessa, directa ou indirectamente, para se decidirem em qualquer acto do seu ministerio.

As penas para os delictos desgnados neste paragrapho são:

Maxima: inhabilidade perpetua para todos os empregos, e a multa do triplo do valor da peita.

Média: inhabilidade perpetua para emprego de Ministro e Secretario de Estado, inhabilidade por 10 annos para os outros empregos, e a multa do duplo do valor da peita.

Minima: perda do emprego, e multa do valor da peita.

§ 2º Por suborno, corrompendo por sua influencia, ou peditorio a alguém para obrar contra o que deve, no desempenho de suas funções publicas; ou deixando-se corromper o que não devem, ou deixarem de obrar o que devem.

As penas para os delictos designados neste paragrapho são:

Maxima: suspensão do emprego por tres annos.

Média: por dous.

Minima: por um.

O réo incorre nestas penas, ainda quando se não verifique o effeito do suborno, assim como acontece na peita.

§ 3º Por concussão, extorquindo, ou exigindo o que não for devido, ainda que seja para a Fazenda Publica, ainda quando se não siga o effeito do recebimento.

As penas para os delictos designados neste paragrapho são:

Maxima: suspensão do emprego por seis annos.

Média: por quatro.

Minima: por dous.

§ 4º O réo, que, tendo commetido algum dos delictos especificados nos paragraphos antecedentes, os tiver levado a pleno effeito, e por meio delles abusado do poder, ou faltado á observancia da lei, soffrerá, além das penas declaradas nos ditos paragraphos, as que ao diante se declaram nos art. 3º e 4º.

⁷ Art. 130. Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei.

Penas - de perda do emprego com inhabilidade para outro qualquer; de multa igual ao tresdobro da peita; e de prisão por tres a nove mezes.

A pena de prisão não terá lugar, quando o acto, em vista do qual se recebeu, ou aceitou a peita, se não tiver effectuado.

Art. 131. Nas mesmas penas incorrerá o Juiz de Direito, de Facto, ou Arbitro, que por peita der sentença, posto que justa seja.

Se a sentença fôr injusta, a prisão será de seis mezes a dous annos; e se fôr criminal condemnatoria, soffrerá o peitado a mesma pena, que tiver imposto, ao que condemnára, menos a de morte, quando o condemnado a não tiver soffrido; caso, em que se imporá ao réo a de prisão perpetua.

Em todos estes casos a sentença, dada por peita, será nulla.

Art. 132. O que der, ou prometter peita, será punido com as mesmas penas impostas ao peitado na conformidade dos artigos antecedentes, menos a de perda do emprego, quando o tiver; e todo o acto, em que intervir a peita, será nullo.

⁸ Art. 133. Deixar-se corromper por influencia, ou peditorio de alguém, para obrar o que não dever, ou deixar de obrar o que dever.

Decidir-se por dádiva, ou promessa, a eleger, ou propôr alguém para algum emprego, ainda que para elle tenha as qualidades requeridas.

Penas - as mesmas estabelecidas para os casos da peita.

condutas assemelhadas à corrupção, sob as alcunhas de Peita e Suborno, respectivamente.

2.3. República Velha

Após o fim do período imperial pela proclamação da República em 1889, foi elaborada a primeira Constituição Republicana em 1891, com forte influência do texto constitucional norte-americano. A nova Constituição manteve presente a responsabilização do alto escalão do governo e, ao contrário da anterior, previu também a responsabilidade do chefe do Poder Executivo. Utilizou-se, pela primeira vez, a expressão crime de responsabilidade, em seu artigo 54, para designar uma série de condutas afrontosas à estabilidade sociopolítica. Nesse timbre, foi também tipificado como hipótese de crime de responsabilidade, de forma inaugural, o atentado contra a probidade na administração. Eis o teor dos dispositivos:

Art. 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Art. 134. Todas as disposições dos artigos cento e trinta, cento trinta e um, e cento trinta e dois, relativas aos peitados, e peitantes, se observarão a respeito dos subornados e subornadores.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Assim como na Carta anterior, o julgamento pelos ora nomeados crimes de responsabilidade permaneceu sob a competência política do Senado. A nova constituição também exigiu a regulamentação do procedimento de responsabilização das autoridades por norma infraconstitucional, como extrai-se do §2º, do artigo 54, acima descrito. Tal regulamentação ficou a cargo do Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.

Na seara criminal, o Código de 1890 tratou como sinônimos os termos peita e suborno, dispondo sobre a figura resultante nos dispositivos próprios a partir do artigo 214 do diploma.

2.4. Segunda República e o Estado Novo – Era Vargas

A segunda fase republicana brasileira iniciou-se após a Revolução de 1930 e a Revolução Constitucionalista de 1932, culminando na promulgação da nova Constituição de 1934. Pouco tempo depois, o presidente eleito Getúlio Vargas promoveu o Golpe de Estado de 1937, dando início à terceira fase de nossa história republicana, conhecida como Estado Novo. Em 10 de novembro de 1937, Getúlio outorgou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.

Sob o espectro constitucional não ocorreram modificações significativas com relação ao tema de nosso estudo, valendo destacar apenas a exclusão da competência exclusiva do Senado para julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, que passou, na Constituição de 1934, a um Tribunal Especial, que teria como presidente o da Suprema Corte e seria composta de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados⁹. Na constituição de 1937, a competência para o julgamento foi conferida ao Conselho Federal¹⁰, órgão criado pela própria Carta, com composição e forma de investidura determinadas por seu artigo 50¹¹.

Muito embora do ponto de vista constitucional pouca relevância possa ser creditada ao período conhecido como Era Vargas para a evolução do combate à improbidade, em nível infraconstitucional tem-se nesse período o marco inicial no direito positivo

⁹ Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

¹⁰ Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

¹¹ Art 50 - O Conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República. A duração do mandato é de seis anos.

Parágrafo único - Cada Estado, pela sua Assembléia Legislativa, elegerá um representante. O Governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia; em caso de veto, o nome vetado só se terá por escolhido definitivamente se confirmada a eleição por dois terços de votos da totalidade dos membros da Assembléia.

brasileiro da responsabilização civil por atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública, desde que resultassem em locupletamento ilícito para o agente.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2014, p. 902-906), ao fazer um apanhado histórico da legislação sobre o tema, quando trata de sua evolução no direito positivo, observa que o Decreto-Lei nº 3.240, de 8/5/41 previa a possibilidade de sequestro de bens de pessoas indiciadas por crime de que resultasse prejuízo para a Fazenda Pública.

Vale citar a arguta observação feita por Emerson Garcia (GARCIA; ALVES, 2011, p. 200):

É oportuno observar que referido diploma legal antecedeu a entrada em vigor do Código Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o qual previa como efeitos da condenação, a obrigação de reparar o dano causado e a perda do produto do crime ou de qualquer outro bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com o ilícito praticado, somente vigendo, consoante o seu art. 361, a partir de 1º de janeiro de 1942.

De se notar que, para os particulares, apesar de o DL nº 3.240 possuir efeitos civis, as providências nele destacadas ficam, em alguma medida, condicionadas a um juízo criminal, de sorte que apenas incidem sobre condutas também tipificadas como crime e seus efeitos cessam caso não seja manejada a ação penal no prazo da lei, ou o resultado do processo-crime seja favorável ao réu¹².

Tratamento diverso é conferido ao agente público, na medida em que a cessação do sequestro ou da hipoteca não exclui a incorporação, à fazenda pública, dos bens que foram julgados de aquisição ilegítima¹³.

2.5. A Quarta República – a redemocratização do Brasil

Com a queda de Getúlio Vargas e a redemocratização do país, a Constituição de 1946 trouxe à tona valores então esquecidos. Foi a primeira Constituição a tratar expressamente da responsabilidade de agentes públicos, que não as autoridades de alto escalão, visto que tratou da possibilidade da lei dispor sobre sequestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, em seu artigo 141, §31.

A lei que veio a regulamentar o dispositivo constitucional foi proposta em 1951 e votada apenas em 1957. Trata-se da Lei nº 3.164 de 1º/6/1957, que ficou conhecida

¹² Art. 6º Cessa o sequestro, ou a hipoteca:

1) se a ação penal não é iniciada, ou reiniciada, no prazo do artigo 2º, parágrafo único;
2) se, por sentença, transitada em julgado, é julgada extinta a ação ou o réu absolvido.

¹³ Art. 7º A cessação do sequestro, ou da hipoteca, não exclue:

1) tratando-se de pessoa que exerça, ou tenha exercido função pública, à incorporação, à fazenda pública, dos bens que foram julgados de aquisição ilegítima;

como Lei Pitombo-Godói Ilha, em razão da iniciativa legislativa do deputado alagoano Ari Pitombo e da atuação decisiva desses parlamentares (Pitombo e Godói-Ilha) no processo legislativo (PÓVOA, VIANNA, 2005, p. 2-3). De acordo com esta lei, haveria independência das instâncias civil e criminal¹⁴, na medida em que a responsabilidade criminal ficava ressalvada de eventual resultado de processo cível¹⁵. Outro ponto marcante desta lei foi a atribuição de legitimidade ativa para a propositura da ação civil ao Ministério Público ou a qualquer um do povo¹⁶.

A Constituição de 1946 trouxe ainda a possibilidade de qualquer cidadão promover ação objetivando a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, em seu artigo 141, § 38¹⁷. Tem-se, aqui, a concepção de mais uma ferramenta de suma importância ao combate dos atos de improbidade, qual seja a Ação Popular. Nesse contexto, Rafael Bielsa, ao tratar do autor popular, demonstra a importância da ampliação da legitimidade para a propositura de ação protetiva do patrimônio público (BIELSA, 1954, P.44):

O autor da ação popular é uma espécie de "cavaleiro cruzado" da legalidade e da moralidade pública. Nêle se vê uma expressão de solidariedade para com todos os cidadãos honestos ou animados de espírito cívico. O interesse jurídico está em segundo plano para êle; mas em primeiro plano para a lei. É a lei que exige a extinção do ato e o castigo dos culpados e, para isso, investe de um título legal todo aquele que tenha interesse em defender a ordem jurídica tutelar da moralidade administrativa, do patrimônio do Estado, do erário, da legalidade, em suma.

O julgamento dos crimes de responsabilidade voltou a integrar o feixe de competências privativas do Senado Federal¹⁸, incluindo-se outras autoridades à hipótese

¹⁴ Art. 1º, § 1º. As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no juízo civil, observadas as disposições da lei processual.

¹⁵ Art. 2º A extinção da ação penal ou a absolvição do réu incurso nos crimes capitulados no Título XI da Parte Especial do Código Penal ou em outros crimes funcionais, de que resulte locupletamento ilícito, não excluirá a incorporação à Fazenda Pública dos bens de aquisição ilegítima, ressalvado o direito de terceiros de boa-fé.

¹⁶ Art. 1º, § 2º. O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo.

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

¹⁸ Art. 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

§ 3º - Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária.

de julgamento político por crimes de responsabilidade pela Câmara Alta, o que vigora até hoje.

Em 21 de dezembro de 1958, o Presidente Juscelino Kubitschek sancionou a Lei nº 3.502, em complemento à lei anterior, na tentativa de combater a escalada da corrupção que assombrava o País. A nova lei ficou conhecida como Lei Bilac Pinto, em homenagem ao autor do projeto de lei. Segundo Póvoa e Vianna (PÓVOA, VIANNA, 2005, p. 3), a lei trouxe inovações importantes, como, por exemplo, a tipificação dos atos de enriquecimento ilícito, ampliação do conceito de servidor¹⁹, inclusão do ressarcimento ao erário e indenização por perdas e danos como sanções aplicáveis às hipóteses de enriquecimento ilícito, mas, infelizmente, também não foi efetivamente aplicada.

A despeito de melhor sistematização da matéria, Emerson Garcia (GARCIA; ALVES, 2011) sustenta que a ineficácia da lei decorreu, dentre outros fatores, dos seguintes:

- a) a dificuldade de prova dos inúmeros requisitos previstos para a configuração da tipologia legal do enriquecimento ilícito, sendo até mesmo exigida a prova de interesse político do doador na hipótese de doação de bem pertencente ao patrimônio público sem observância da sistemática legal (art. 2º, b e parágrafo único, 1); b) a não-tipificação do enriquecimento ilícito consistente na aquisição de bens em montante superior à renda do agente; e c) com exceção da perda dos bens adquiridos ilicitamente, o não estabelecimento de nenhuma sanção direta e específica para o agente, o qual continuaria a exercer o cargo até que sua conduta fosse novamente aferida em outro procedimento sujeito a disciplina diversa.

2.6. O Regime Militar

Durante o Regime Militar instaurado no Brasil desde 1964, vigorou a partir da posse do presidente Costa e Silva a Constituição de 1967 que, em seu artigo 150, §11, alterado pela Emenda Constitucional nº 1/69 para artigo 153, § 11, trazia dispositivo semelhante ao da Constituição de 1946 em sua parte final, quando dizia que a lei disporia sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública (DI PIETRO, 2014, p. 903).

Sem embargo das mazelas do período, a Constituição de 1967 foi a primeira a conter em seu bojo a nomenclatura Ação Popular para qualificar esta importante ferramenta de controle dos atos lesivos ao patrimônio público, em seu artigo 150, § 31²⁰.

¹⁹ Art. 1º, 1º. A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

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

Aliás, ocorreu já durante o regime militar a promulgação da lei regulamentadora do manejo da Ação Popular, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, ainda sob a égide da Constituição de 1946, e que vige até os dias atuais.

Seguindo o curso da história, Di Pietro destaca que o Ato Institucional – AI nº 5, de 13/01/1968, vigente ao tempo da Constituição de 1967, conferiu ao Presidente da República o poder de, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo de sanções penais cabíveis (DI PIETRO, 2014, p. 903). O AI 5 foi, nesse viés, regulamentado pelo Decreto-lei nº 359 de 17/12/1968 e pelo Ato Complementar nº 42/69, que conviviam com as Lei nº 3.164/57 e 3.502/58.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 11, de 13/10/1978, foram revogados os Atos Institucionais e Atos Complementares contrários à Constituição Federal então vigente, dentre eles os citados, por violação ao devido processo legal e à inafastabilidade da jurisdição, mantendo-se, no entanto, em pleno vigor as Lei nº 3.164/57 e 3.502/58, que, aliás, foram recepcionadas pela Constituição de 1988 e aplicadas até o advento da Lei nº 8.429, de 2/6/1992, conhecida pela doutrina como Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

2.7. A Nova República

Com a derrocada do Regime Militar, uma nova e ampla redemocratização do país resulta na promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A Constituição Cidadã, como conhecida, impõe uma virada metodológico-hermenêutica que se espraia por todo ordenamento jurídico, dando primazia à dignidade humana, que, aliás, constitui um dos fundamentos de nossa República, e trazendo a pessoa para o epicentro da ordem normativa.

Tangenciando o assunto em estudo, a Constituição de 1988 trouxe a moralidade para o rol dos princípios norteadores da Administração Pública²¹, dando, portanto, força normativa à ideia de moralidade administrativa. Significa dizer, de plano, que a moralidade não deve ser apreciada apenas de forma desconexa do direito, mas passa, a partir de então, a integrar o juízo de legalidade do agir da Administração. Dito de outro modo, o ato imoral passa a ser também ilegal, ou mais precisamente, passa a ser inconstitucional. Apesar de esta conclusão ser extraível diretamente do princípio republicano, ao passo que a Administração Pública, ao gerir interesses públicos, logicamente deve agir de forma reta, prova, ao positivar o princípio da

²¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. Obs.: A eficiência passou a integrar este rol a partir da Emenda Constitucional nº 19/98.

moralidade, o constituinte reforça o compromisso de combater os desvios cometidos no seio da Administração pelos agentes públicos e por aqueles que com eles concorrem.

O âmbito de incidência da ação popular ganha maior amplitude, estando abarcadas também pela proteção a lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural²². Restou, ainda, assegurada ao autor da ação a imunidade contra as custas judiciais e a não-incidência de honorários sucumbenciais em caso de derrota na demanda popular, salvo havendo comprovada má-fé do demandante, o que serve para a garantia dos mesmos valores que a ação popular busca resguardar.

O artigo 37, §4º da Constituição de 1988, traz para fora do âmbito dos crimes de responsabilidade a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade. O dispositivo vem topograficamente inserido em capítulo que trata das disposições gerais acerca da Administração Pública e estabelece que *[o]s atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.*

O constituinte, assim como em oportunidades anteriores, confere ao legislador ordinário a normatização do comando constitucional, que, no atual cenário normativo, se desincumbiu do encargo pela edição da Lei nº 8.429, de 2/6/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). O diploma, segundo sua ementa, *[d]ispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.* É, como se pode ver, amplíssimo o alcance subjetivo da Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, revogou de forma expressa as normas vigentes em seu artigo 25²³, passando a constituir o principal elemento infraconstitucional de combate à corrupção e demais desvios cometidos contra a Administração Pública.

Mais recentemente, em razão dos diversos escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas que contratam com o Poder Público, e da ausência de diploma normativo que comportasse penalidades efetivas a pessoas jurídicas pelas condutas de seus dirigentes, foi aprovada a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção, cuja ementa sintetiza que o diploma *[d]ispõe sobre a*

²² Art. 5º, 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;

²³ Art. 25. Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

Como destaca Patrícia Toledo de Campos (CAMPOS, 2015, p. 163), a lei anticorrupção tem por objetivo sanar a lacuna existente no sistema jurídico brasileiro sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas que praticam atos ilícitos em desfavor da Administração Pública nacional e estrangeira, principalmente, atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

Trata-se o novel diploma legal de mais um instrumento para controle e combate aos desvios praticados em face do patrimônio público, buscando maximizar a lisura nas ações dos gestores públicos e daqueles com quem se relaciona a Administração Pública, cuja a eficácia somente será percebida ao longo dos anos vindouros.

3. Considerações finais

Como visto, a corrupção é algo intrínseco à história da humanidade, presente desde as civilizações mais antigas até a contemporaneidade. Ela é um dos males mais perniciosos à democracia, que, na expressão cunhada por Abraham Lincoln, é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Em outras palavras, a democracia, que é o governo espelhado no consenso, exercido pela vontade geral e no interesse da coletividade, padece em um ambiente de corrupção generalizada.

Assim, para manutenção do equilíbrio democrático, ou seja, para manutenção da legitimidade do poder, faz-se necessário o atendimento dos fins estatais, a concretização dos anseios sociais, a satisfação do interesse público. Na medida em que se propagam condutas ímprobas, desonestas, desviadas do interesse coletivo, no seio político, tende-se ao esvaziamento da legitimidade democrática, em razão da desconfiança do povo nos agentes que dirigem o Estado, o que pode gerar grave desestabilização do regime.

Nesse quadro, não se pode olvidar que a impunidade é fator determinante para a proliferação de desvios. É evidente que a ausência de consequências para atos ímprobos torna-os cada vez mais frequentes e perceptíveis a ponto de aparentar naturalidade, de tornarem-se algo sistêmico, uma patologia disseminada. Não por outra razão, há quem sustente teses que apontam a existência de corrupção benéfica²⁴ (se é que a etimologia da palavra permite esse tipo de conclusão), que se apresenta como uma espécie de “lubrificante” que permite o funcionamento da máquina pública. Ideias deste jaez beiram o absurdo em um Estado Democrático de Direito.

²⁴ É a chamada “Teoria da graxa sobre rodas”, que, inclusive, foi objeto de questionamento no LV Concurso de Promotor de Justiça Substituto do Ministério Público de Minas Gerais, em prova aplicada em 02/04/2017.

Resta patente a necessidade de se estabelecer mecanismos adequados de fiscalização e controle do poder, em permanente evolução, devendo o Estado dispor de meios capazes de prevenir e reprimir comportamentos desviados para garantir sua estabilidade sociopolítica.

Nesse cenário evolutivo, percebe-se que a modernização da legislação aliada a uma participação popular mais intensa, em decorrência, sobretudo, da maior disponibilidade das informações, em homenagem à ideia de transparência na gestão pública, tem se mostrado benéfica aos anseios da população, buscando esvaziar de forma cada vez mais visível a prática da corrupção.

No entanto, os meios disponíveis ainda não são suficientes para o desiderato. A evolução legislativa é importante para a consecução dos objetivos a que se dispõe, mas não é capaz de, isoladamente, dar conta dessa missão. Não por outra razão, permanece assustador o número de casos de corrupção noticiados diariamente nas páginas dos jornais.

Algumas das razões que talvez culminem na continuidade das condutas e na sensível impunidade dos corruptos é a prodigalidade recursal de nosso sistema processual, que dificulta a penalização dos agentes, a blindagem de diversas castas de agentes públicos pelo famigerado foro por prerrogativa de função, cumulados com um ambiente institucional, que quando não contaminado pelo *status quo*, sofre ataques frequentes do *establishment*. Some-se a isso uma enorme fragilidade cultural da população, que é incapaz de exercer adequadamente o poder que recai sobre seus ombros, que é a eleição de seus representantes.

Para uma maior eficácia do sistema de combate à corrupção, mostra-se necessária uma mudança de paradigma ético no jogo político e nas relações sociais, o que se espera seja alcançado por meio da educação cidadã a médio e longo prazo.

4. Referências bibliográficas

- ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 6^a. ed., ver. e amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: Limites e possibilidades da Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- CAMPOS, Patrícia Toledo de. Comentários à Lei nº 12.846/2013 – Lei anticorrupção. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 2, n. 1, 2015.

- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos*. São Paulo: Atlas, 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ação de improbidade: Lei 8.429/92 - Competência ao juízo do 1º grau. *Boletim dos Procuradores da República*, ano 1, nº 09, janeiro 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MEDINA OSÓRIO, Fábio. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública - corrupção - ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. – 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.
- NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.
- PAGLIARO, Antonio; COSTA JR., Paulo José. *Dos crimes contra a Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- PÓVOA, Olga Maria de Barros; VIANNA, Roberto Rocha. Improbidade Administrativa. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano XXIII, n. 2, 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- ZAVASCKI, Teori. Improbidade Administrativa e Prerrogativa de Foro. In: MARQUES (coord.); MACHADO; TESOLIN (colab.). *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.