

## DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS ÓBICES NO COMBATE À CORRUPÇÃO<sup>1</sup>

### CHALLENGES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL AND OBSTACLES IN COMBATING CORRUPTION

Isidro José Bezerra Maciel Fortaleza do Nascimento<sup>2</sup>

#### Resumo:

Este artigo examina os desafios enfrentados pela gestão pública no Brasil, com um foco particular na probidade administrativa e nos obstáculos ao combate à corrupção. Através de uma análise detalhada dos princípios constitucionais que regem a administração pública e da legislação pertinente, o estudo investiga como esses princípios são aplicados na prática e identifica as principais dificuldades encontradas pelos gestores públicos. O artigo também explora a evolução histórica das reformas administrativas, a partir da promulgação da Constituição de 1988, e apresenta uma análise quantitativa dos casos de improbidade administrativa entre 1995 e 2010. Os dados coletados de órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF), são utilizados para ilustrar as tendências e discrepâncias no tratamento dos casos de corrupção. A discussão inclui sugestões para aprimorar os mecanismos de controle e promover uma gestão pública mais eficiente e transparente

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Probidade Administrativa. Corrupção. Princípios Constitucionais. Administração Pública Brasileira

#### Abstract:

This article examines the challenges faced by public administration in Brazil, with a particular focus on administrative probity and the obstacles to combating corruption. Through a detailed analysis of the constitutional principles governing public administration and relevant legislation, the study investigates how these principles are applied in practice and identifies the main difficulties encountered by public managers. The article also explores the historical evolution of administrative reforms since the promulgation of the 1988 Constitution and presents a quantitative analysis of cases of administrative improbity between 1995 and 2010. Data collected from oversight bodies, such as the Federal Court of Accounts (TCU), the Office of the Comptroller General (CGU), and the Federal Public Ministry (MPF), are used to illustrate trends and discrepancies in the handling of corruption cases. The discussion includes suggestions for improving control mechanisms and promoting more efficient and transparent public administration.

**Keyword:** Public Administration. Administrative Probity. Corruption. Constitutional Principles. Brazilian Public Administration,

<sup>1</sup> Artigo produzido a partir da disciplina Direito Civil Constitucional, da Pós-graduação *lato sensu* em Direito Civil e Processual Civil ofertado pela Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina (FAETE) em parceria com a Escola da Assembleia do Legislativo do Piauí (ALEPI).

<sup>2</sup> Bacharel em Administração (Université Laval - UL, Québec, Canadá, outorgado pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI); Pós-graduado em Marketing (Universidade Federal do Piauí - UFPI); Pós-graduado em Gestão Pública (Universidade de Jacarepaguá - FIJ); Pós-graduando em Docência do Ensino Superior (Faculdade de Tecnologia do Piauí - FATEPI); Pós-graduando em Direito Civil e Processual Civil (Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina - FAETE); Mestre em Economia (Universidade Federal do Ceará - UFC).

## INTRODUÇÃO

Este estudo visa responder à questão central sobre como e em qual intensidade os princípios constitucionais estabelecidos no Artigo 37/CF88 influenciam as ações dos administradores públicos no Brasil. Neste sentido, em nosso aprofundamento teórico propomos e partimos da premissa de que o Estado deve implementar formas de controle mais rígidas e eficazes para inibir a sensação de impunidade e incentivar os gestores a atuarem de forma proba, conforme estipulado nas legislações vigentes.

Nas seções que seguem apontamos arcabouços teóricos referentes à administração pública brasileira alinhando-os à conduta, ou ao que se espera dela, por parte de seus gestores, relacionando expectativas às práticas administrativas, de forma que se projete uma compreensão de um cenário atual e desnudado desta seara.

Este artigo oferece uma reflexão sobre a Gestão Pública no Brasil, no qual a partir das conceituações discutidas e conforme a concebemos atualmente, explana-se seus processos evolutivos acompanhando os câmbios sociais. Com essas mudanças, surgem novas leis e ajustam-se os conceitos. Em seguida, faz-se uma distinção sobre o objeto de estudo, apresentando os conceitos de bens públicos e delimitando a área de estudo.

Posteriormente, expuseram-se os Princípios Constitucionais, para então realizar uma análise comparativa entre o que é prescrito pela Constituição Federal de 1988 e as práticas adotadas pelos gestores. Considerando a amplitude do tema, não objetivamos esgotá-lo nestas abordagens, porém não nos desviamos, quando pertinentes, do apontamento às reflexões críticas.

Na Gestão Pública, especialmente no que concerne à separação entre o público e o privado, não se pode discutir o mau uso dos bens públicos sem abordar a probidade dos envolvidos, a suposta corrupção e a responsabilidade dos eleitores na escolha de seus representantes em hipotéticos cenários democráticos, bem como as medidas necessárias para combater condutas inadequadas. Este artigo tenta promover diálogos entre estas temáticas, mesmo desnudando tabus por vezes incômodos, mas sustentado por reflexões acadêmicas credíveis.

A metodologia adotada amparou-se em revisão literária selecionando livros, legislações, teses, dissertações e artigos científicos publicados na biblioteca eletrônica dos Periódicos CAPES e do SCIELO, com o objetivo de identificar trabalhos pertinentes ao tema.

## 2 PRINCÍPIOS E DESAFIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Gestão Pública, conforme a conhecemos atualmente, pode parecer um conceito recente, mas autores como Dwight Waldo, em seu livro “The Study of Public Administration” (1955), já abordavam o tema de maneira categorizada. Segundo este autor, a administração pública envolve a organização e a gerência de recursos humanos e materiais para a consecução dos propósitos de um governo. Ele argumenta que a administração pública é crucial para a implementação eficaz das políticas governamentais e para a prestação de serviços públicos de qualidade.

Semelhante prisma é reforçado por Ferreira (2009), afirmando que a administração pública não apenas lida com a execução de políticas, mas também com a adaptação dessas políticas às complexidades da sociedade contemporânea. À medida que a sociedade se torna mais complexa, a administração pública deve evoluir para lidar com novos desafios, incluindo a integração de tecnologias emergentes e a gestão de recursos de forma sustentável e proba.

A complexidade alcançada pela sociedade exige que os gestores públicos possuam uma formação sólida e uma compreensão abrangente das dinâmicas sociais, econômicas e políticas que influenciam a governança moderna. Portanto, a gestão pública, apesar de suas raízes históricas, continua a ser um campo em constante evolução, essencial para o funcionamento eficiente e eficaz do governo.

As disrupções mais relevantes no que tange a Gestão Pública no Brasil ocorreram com a promulgação da Constituição de 1988. Conforme categoriza Abrúcio (2007), as mudanças ocorreram em três camadas, primeiramente a democratização do Estado, favorecida pelo fortalecimento do controle externo da administração pública, incluindo o novo papel conferido ao Ministério Público (MP). Seguido da descentralização, que ganhou relevância na Constituição de 1988. Por fim, a reforma do serviço civil, que buscou a profissionalização da burocracia. Apesar dos avanços observados, esses ajustes não resolveram completamente os diversos problemas que afligiam pela administração pública brasileira.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a iniciativa reformista, baseada em um diagnóstico crítico da Constituição de 1988 e liderada pelo então Ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, resultou na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Conforme Abrúcio (2007), Bresser-Pereira dedicou-se intensamente à promoção de um debate amplo sobre novas formas de gestão, focadas na melhoria do desempenho do setor público.



O Congresso Nacional brasileiro publicou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado, que tinha como principais objetivos a reconstrução do Estado, a melhoria de sua organização e finanças, e a promoção de uma gestão pública mais eficiente. Este plano visava proporcionar melhores condições para a implementação de leis e políticas públicas neoliberais.

Em amplo prisma, a administração pública promove a ocupação daqueles que atuam em nome da sociedade, delegada legalmente, cujas ações impactam indivíduos e grupos sociais (HARMOS et MAYER: 1999). Este conceito reflete, lamentavelmente, a utópica adaptação à realidade pós-Constituição de 1988 e às reformas dos anos 1990. No entanto, apesar dos anos já passados, a Administração Pública brasileira não atingiu a maturidade democrática esperada fazendo com que a expressão recém citada “atuam em nome do povo” ainda não seja plenamente aplicada, onde as ações frequentemente divergem das expectativas da sociedade.

### **3 ADMINISTRAÇÃO E ESTRUTURA JURÍDICA DOS BENS PÚBLICOS NO BRASIL**

O atual Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) aborda a classificação dos bens públicos e privados. Os bens públicos referem-se aos do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno. Todos os outros bens são particulares, portanto, privados, seja qual for a pessoa - física ou jurídica - a que pertencerem.

O Direito brasileiro é inicialmente dividido em dois grandes ramos: Direito Público e Direito Privado (MEIRELLES: 2010), de acordo com sua destinação. O Direito Público, por sua vez, subdivide-se em Interno e Externo.

O Direito Público Interno tem como objetivo regular principalmente os interesses estatais e sociais, cuidando de forma reflexa da conduta individual. Este ramo inclui o Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Processual, Direito do Trabalho, Direito Eleitoral e Direito Municipal. A subdivisão não é rígida, permitindo o surgimento de novos ramos com a evolução da Ciência Jurídica (MEIRELLES: 2010), levando à especialização do Direito e à formação de disciplinas autônomas.

O Direito Público Externo, conforme Meirelles (2010), rege as relações entre Estados soberanos e as atividades individuais no plano internacional. Os bens que estão no país e pertencem às entidades regulamentadas pelas leis nacionais são considerados patrimônio público. No entanto, a análise se limita aos bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, uma vez que o foco é a Gestão Pública Brasileira.

No que concerne a classificação dos bens públicos tecida pelo artigo 98 do Código Civil, ao afirmar que todos os demais são particulares, isso significa que, independentemente de



pertencerem a pessoas físicas ou jurídicas, se não forem de direito público interno, são individualizados e não pertencem à população. Esses casos serão abordados em outra oportunidade, pois fogem ao tema central.

Em seu Artigo 37, a Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece os princípios que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O gestor público, no exercício de suas atribuições, deve respeitar esses princípios em todos os seus atos.

Define-se gestor público como o funcionário público ocupante de cargo de carreira ou agente de empresa estatal que administra negócios, bens ou serviços, realizando atos de gestão. Segundo Hely Lopes Meirelles (2010), os gestores públicos são classificados como servidores públicos, que ocupam cargos efetivos com vínculos estatutários, e empregados públicos, contratados sob regime celetista em entidades da administração indireta. De forma complementar, Alexandrino e Paulo (2008) destacam os agentes honoríficos, que desempenham funções públicas sem vínculos empregatícios formais, como os mesários eleitorais e jurados. A relevância do gestor público está em sua capacidade de realizar atividades de interesse coletivo, assegurando a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos.

Os princípios fundamentais da administração pública, segundo Meirelles (2010), são consubstanciados em quatro regras de observância permanente e obrigatória para o administrador coerente: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. É importante notar que a definição deste autor não abarca o princípio da eficiência, que foi incluído posteriormente pela Emenda Constitucional 19/1998. O princípio da eficiência, introduzido pela referida emenda, visa assegurar que a administração pública alcance resultados satisfatórios com o menor desperdício possível de recursos, promovendo uma gestão mais eficaz e responsável dos bens públicos.

Compreendendo o conceito de bem público e os princípios que regem a administração pública, é possível identificar casos de mau uso dos recursos públicos, descrevendo como os gestores desrespeitam os princípios constitucionais e a probidade administrativa. No Brasil, são frequentes os esquemas de corrupção envolvendo o desvio de dinheiro público para a compra de votos de parlamentares e líderes políticos, com alguns escândalos envolvendo tanto empresas privadas quanto públicas.

Na administração privada, é lícito realizar todas as ações que a lei não proíbe, enquanto na administração pública, apenas é permitido fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Isso representa o princípio da legalidade, que, na gestão pública, implica que o uso do dinheiro

público não pode ser direcionado para interesses particulares ou de partidos políticos. Portanto, não há respeito ao princípio da legalidade quando o gestor age sem respaldo legal. O principal objetivo desse princípio é evitar o arbítrio dos governantes (COELHO: 2009), dado que o Estado concentra um enorme poder nas mãos dos governantes e seus funcionários. Sem o claro estabelecimento desse princípio constitucional, o poder exercido pela Administração Pública sobre os cidadãos seria exorbitante.

Entretanto, o princípio da legalidade, por si só, não é suficiente para garantir a inexistência de abusos. No Brasil, há um excesso de leis que, na prática, existem apenas no papel, pois, se os gestores fossem todos probos, não haveria necessidade de uma legislação tão extensa. Na prática, as leis servem para legitimar processos que, na maioria das vezes, como é de conhecimento geral, não avançam além das mesas dos juízes, devido à insuficiência de pessoal para a realização dessas ações. O princípio da impessoalidade decorre diretamente da legalidade com que os atos administrativos devem estar revestidos (COELHO: 2009). Ou seja, se não houver legalidade, não pode haver impessoalidade, visto que há uma relação direta entre ambos.

A moralidade está também intrinsecamente ligada à legalidade, mas contraria a impessoalidade. Este princípio sustenta que os atos ilegais são também imorais. No entanto, ele está diretamente relacionado às características pessoais do servidor público, uma vez que não existem leis especificando o que é imoral. Aquilo que a sociedade convencionou como imoral passa a ter essa característica, e cabe a cada pessoa fazer essa identificação. Esse princípio é violado quando se desrespeita a Constituição Federal por meio de atos que a sociedade considera imorais. Exige-se dos agentes da Administração Pública probidade e honestidade de conduta, não só enquanto servidores, mas também enquanto cidadãos (COELHO: 2009). Em relação ao princípio da publicidade, este se refere à transparência dos atos públicos e lícitos, sendo sua exigibilidade condicionada a essas características.

A eficiência visa melhorar o serviço público e reduzir despesas. Quando esse princípio não é respeitado, não apenas se deixa de alcançar melhorias e economia, mas também se perpetua o desvio de dinheiro público. Este princípio foi incorporado à gestão pública apenas a partir de 1998, após ter sido utilizado com sucesso na iniciativa privada. Neste sentido, observa-se que quase todas as teorias administrativas surgiram na iniciativa privada, buscando obter um diferencial competitivo (BÄCHTOLD: 2008). Isso ocorre porque raramente se viu na Administração Pública uma preocupação com a eficiência na realização das tarefas, obrigando-se a melhoria de procedimentos devido à competitividade ou visando à lucratividade.

A competitividade, segundo a abordagem econômica, faz com que o setor privado se destaque em diversos aspectos. Os gestores dessa iniciativa precisam apresentar resultados satisfatórios para permanecer no mercado. No setor público, embora se busque, por meio de leis, o respeito aos princípios, na prática ainda prevalece no país a tendência de resolver os problemas por meio de artifícios.

Compete ao gestor público acompanhar a execução orçamentária (SANTOS: 2012), verificar não apenas se os gastos estão de acordo com a autorização legislativa, mas também analisar se as ações estão sendo realizadas a um custo razoável (eficiência), se estão voltadas para resolver problemas da comunidade (eficácia) e se estão promovendo o desenvolvimento do município (efetividade).

A eficiência, eficácia e efetividade são, portanto, características essenciais na busca de se separar o público do privado na gestão pública, uma vez que, conforme já afirmado, os interesses públicos devem sobrepor-se aos interesses privados. Tal premissa deriva do princípio da impessoalidade. Embora o gestor público tenha a obrigação de respeitar este princípio, ele não pode ignorar o princípio da moralidade, que é pessoal, uma vez que a moral é uma característica individual.

Para garantir que a gestão do patrimônio público seja realizada conforme a lei, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, existe a obrigatoriedade de um sistema de controle interno e externo. De acordo com o disposto no Artigo 70/CF88, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. No entanto, são necessárias leis que regulamentem tal orientação, visto que muitas determinações constitucionais precisam de regulamentação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aborda a gestão fiscal, incluindo a entrada de recursos nos cofres públicos, considerados patrimônio público. Esta lei confere aos poderes Legislativo e Executivo a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento de suas normas. Conforme determina o artigo 59, o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, junto ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, deve fiscalizar a observância das disposições desta Lei Complementar. Essa fiscalização assegura que as normas estabelecidas pela LRF sejam rigorosamente seguidas, promovendo uma gestão fiscal responsável e transparente.



A existência de formas de controle tal como propõem o modelo brasileiro, na prática, não é suficiente para garantir uma fiscalização eficiente, uma vez que não há um sistema de avaliação que realmente satisfaça a necessidade de separação, avaliação e controle do patrimônio público. Segundo Meirelles (2010), embora as estruturas de controle interno e externo estejam bem estabelecidas, a falta de um mecanismo robusto de avaliação impede a eficácia completa desses controles. De acordo com Di Pietro (2008), a ausência de critérios claros e objetivos para a avaliação dos atos administrativos contribui para a ineficiência do sistema de controle. Além disso, Ferreira (2009) destaca que a complexidade das operações governamentais e a falta de integração entre os diferentes órgãos de controle tornam a fiscalização ainda mais desafiadora.

O promotor de justiça do Estado de Minas Gerais, Jadir Sirqueira de Souza, ao tratar do uso inadequado dos recursos públicos, que resulta em diversos escândalos, comenta que a dilapidação e a utilização inadequada do patrimônio público, no início do século XXI, têm sido amplamente destacadas pela imprensa nacional. Segundo Souza, diariamente é possível acompanhar notícias sobre malversação do dinheiro público, políticas públicas deficitárias, corrupção nas entranhas governamentais, ineficiência fiscalizatória dos órgãos internos e externos, excessiva carga tributária e impunidade administrativa, política e jurisdicional.

Este comentário ilustra claramente a situação atual da administração e controle do patrimônio público no Brasil, evidenciando a ineficiência dos órgãos de controle diante da dilapidação dos recursos públicos. A exposição contínua de tais problemas pela imprensa sublinha a necessidade urgente de melhorias nos mecanismos de fiscalização e controle para proteger o patrimônio público e assegurar uma gestão proba e eficiente.

#### **4 PROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA**

A probidade administrativa é um dos pilares fundamentais da gestão pública, representando a integridade e a honestidade que devem orientar as ações dos gestores públicos. Este conceito, enraizado no direito administrativo brasileiro, visa assegurar que os administradores públicos ajam com retidão, transparência e respeito aos princípios constitucionais e legais. A probidade administrativa é essencial para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e em benefício da sociedade, promovendo a confiança da população nas instituições governamentais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece a base legal para a probidade administrativa ao determinar que a administração pública deve obedecer aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A moralidade administrativa, conforme delineada na Constituição, está intrinsecamente ligada à probidade, exigindo que os atos dos gestores públicos sejam não apenas legais, mas também éticos e justos. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) complementa a Constituição ao definir atos de improbidade e estabelecer sanções para aqueles que violam os princípios de probidade na gestão pública.

Os fundamentos legais da probidade administrativa são reforçados por uma série de mecanismos de controle e fiscalização. Órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Controladoria-Geral da União (CGU) desempenham papéis cruciais na supervisão das atividades dos gestores públicos, assegurando que suas ações estejam alinhadas com os princípios de probidade. Esses órgãos utilizam diversas ferramentas de auditoria e fiscalização, incluindo a análise de contas públicas, a investigação de denúncias de corrupção e a aplicação de sanções administrativas e judiciais contra gestores que cometem atos de improbidade.

A ausência de probidade administrativa pode ter consequências devastadoras para a administração pública e para a sociedade como um todo. A falta de integridade nos atos administrativos pode resultar em desvio de recursos, má gestão e corrupção, comprometendo a eficiência dos serviços públicos e prejudicando a confiança da população nas instituições governamentais. Exemplos históricos de escândalos de corrupção no Brasil demonstram como a falta de probidade pode corroer a estrutura do Estado, afetando negativamente o desenvolvimento social e econômico do país.

Para promover a probidade administrativa, é necessário implementar políticas e programas específicos que incentivem a integridade e a transparência na gestão pública. Iniciativas como a capacitação contínua dos gestores públicos, a criação de códigos de conduta e ética, e a implementação de sistemas de compliance são essenciais para fomentar uma cultura de probidade. Além disso, a adoção de boas práticas e a divulgação de exemplos bem-sucedidos de gestão íntegra podem servir como modelo e inspiração para outros gestores.

A sociedade também desempenha um papel fundamental na promoção da probidade administrativa. A participação cidadã no controle da administração pública, por meio de mecanismos de denúncia e de fiscalização popular, é crucial para garantir que os gestores sejam responsabilizados por seus atos. Movimentos sociais e iniciativas populares, como a Lei da Ficha Limpa, demonstram o poder da mobilização social na luta contra a improbidade e na promoção de uma gestão pública mais transparente e eficiente.

Estudos de caso e análises críticas são ferramentas relevantes para compreender a aplicação da probidade administrativa e os desafios enfrentados na sua promoção. Através da

análise de casos específicos, é possível identificar os fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso das políticas de integridade, permitindo o desenvolvimento de estratégias mais eficazes para fortalecer a honestidade na administração pública.

Neste sentido, a probidade administrativa é um componente essencial da gestão pública, busca garantir que os recursos do Estado sejam utilizados de forma justa, eficiente e em benefício da sociedade. A promoção da probidade exige um esforço conjunto de gestores, órgãos de controle e da sociedade, visando a construção de uma administração pública mais transparente e confiável.

## **5 PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Ainda não há um consenso na literatura especializada sobre o conceito de corrupção. Araújo e Sanchez (2005) a definem como o uso do poder de um cargo público à margem da lei para a obtenção de ganhos privados. No entanto, casos práticos mostram que, mesmo sem um conceito estritamente teórico, a sociedade consegue identificar visões administrativas, quando detectados, que indicam a corrupção.

A corrupção significa o juízo que a sociedade formula sobre a integridade de indivíduos e instituições (FILGUEIRAS et ARANHA: 2011), com base em valores expressos em normas com as quais todos concordam. O uso dos recursos da administração pública para fins privados sem respaldo legal caracteriza a corrupção. Essa conduta também representa uma violação do princípio da impessoalidade, demonstrando a conexão entre a prática corrupta e os princípios constitucionais. Ao alinhar as determinações constitucionais com o entendimento popular, nota-se que, mesmo sem conhecimentos teóricos profundos, a população é capaz de perceber desvios dos princípios que regem a gestão pública no Brasil.

Quando se diz no discurso político, segundo Filgueiras (2009), que determinado agente é desonesto, usou indevidamente os recursos públicos, cometeu improbidade administrativa, utilizou clientelismo para se eleger ou simplesmente usou seu poder para obter alguma vantagem, julga-se que ele cometeu um ato de corrupção. A corrupção na gestão pública é um reflexo da violação dos princípios constitucionais e da falta de probidade dos gestores.

O papel da população no combate à corrupção no Brasil é amplamente discutido e previsto pela Constituição Federal de 1988. O Artigo 1º, parágrafo único, estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O que torna fundamental que o povo brasileiro esteja consciente de sua responsabilidade na escolha de seus representantes. Durante os períodos eleitorais, é



comum ver campanhas em jornais, revistas e programas de televisão destacando a importância de se escolher bem os representantes. Por outro lado, também é comum a desilusão do povo brasileiro em relação à situação política, muitas vezes causada pelos próprios eleitores.

As propagandas eleitorais geralmente apresentam promessas de projetos que posteriormente não são realizados, o que contribui para o descrédito do povo brasileiro em relação à gestão do patrimônio público. O país talvez esteja passando por períodos de descrença e desrespeito em relação ao patrimônio público, uma vez que a separação entre o bem comum e o bem privado parece ter deixado de existir ou, pelo menos, de ser respeitada. Esta descrença pode ser resultado de décadas de injustiça social e da negação da identidade cidadã. Segundo Canclini (2001), políticas culturais envolvem intervenções feitas pelo Estado e instituições civis para orientar o desenvolvimento simbólico e atender às necessidades culturais da população. A falta de clareza na distinção entre patrimônio público e privado agrava a percepção de injustiça e corrupção (LIMA: 2001), minando a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Uma nação composta por pessoas que defendem e honram seus direitos e deveres tem melhores condições de diminuir as injustiças sociais, incluindo aquelas causadas pela corrupção, e de promover o desenvolvimento e o progresso. Canclini (2001) e Lima (2001) destacam que a construção de uma identidade cidadã sólida é fundamental para a proteção e valorização do patrimônio público, essencial para o avanço de uma sociedade justa e equitativa.

A corrupção ocorre tanto no superfaturamento de grandes obras como em pequenos procedimentos que envolvem propinas (FONSECA e SANCHEZ: 2001). Independentemente da forma ou do tamanho do desvio de recursos, o ato é caracterizado como corrupção, pois contraria as normas estabelecidas. Corroboram Filgueiras (2009) observando que a prática de corrupção não está relacionada a aspectos de caráter do brasileiro, mas à constituição de normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas. Parte da sociedade que é beneficiada termina por aceitar essas regras.

Um marco na atuação da sociedade no combate à corrupção foi a criação da Lei da Ficha Limpa em 2010, um projeto de iniciativa popular que coletou mais de 13 milhões de assinaturas e resultou na Lei 135/2010, alterando a Lei 64/1990. Esta lei elenca 14 hipóteses de inelegibilidade contidas em seu artigo 2º. Dentre estas hipóteses estão aqueles condenados em última instância pela Justiça Eleitoral ou por órgão colegiado em processo de abuso de poder econômico ou político, tornando-os inelegíveis para a eleição na qual concorreram ou tenham sido diplomados, bem como para as eleições nos oito anos seguintes.

A Lei 135/2010, portanto, serve como um alerta para os atuais gestores e uma punição para aqueles que descumpriram a legislação. No entanto, como é sabido, no Brasil a lei é clara,

mas a justiça por muitas vezes é lenta, e diversos casos, senão a maioria, prescrevem sem serem julgados.

A lei também menciona crimes em que, se condenado por decisão judicial transitada em julgado, além dos oito anos, a pessoa condenada fica inelegível pelo tempo que durar a pena. Além disso, a inelegibilidade se aplica aos profissionais excluídos do exercício da profissão por decisão do órgão regulador, em decorrência de infração de probidade. Aqueles que não cumprirem as determinações legais estarão incluídos em uma lista conhecida como “ficha suja”, que permite à população conhecer a situação dos políticos eleitos anteriormente.

Uma proposta legislativa mais abrangente e severa sobre os casos de corrupção e improbidade, por hora denominada “Lei Anticorrupção” atualmente tramitando no congresso gera uma comovente expectativa social. O conteúdo trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Caso seja aprovada, espera-se que não apenas os maus gestores, mas também as entidades que contribuem para a corrupção, terão sua cota de responsabilidade.

A proposta também busca estabelecer que as empresas envolvidas em práticas ilícitas contra a administração pública, seja nacional ou estrangeira, podem ser responsabilizadas tanto administrativa quanto civilmente. Essa legislação inovadora visa fortalecer o combate à corrupção, impondo sanções rigorosas às entidades que contribuam para a perpetuação dessas práticas.

As sanções sugeridas na proposta supracitada incluem multas expressivas e a possibilidade de acordos de leniência, incentivando as empresas a cooperarem com as investigações e a adotarem medidas efetivas de compliance. Ao responsabilizar não apenas os indivíduos, mas também as pessoas jurídicas, a lei promove uma cultura de integridade corporativa, essencial para a construção de um ambiente institucional ético e transparente.

## **6 ANÁLISE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL (1995-2010)**

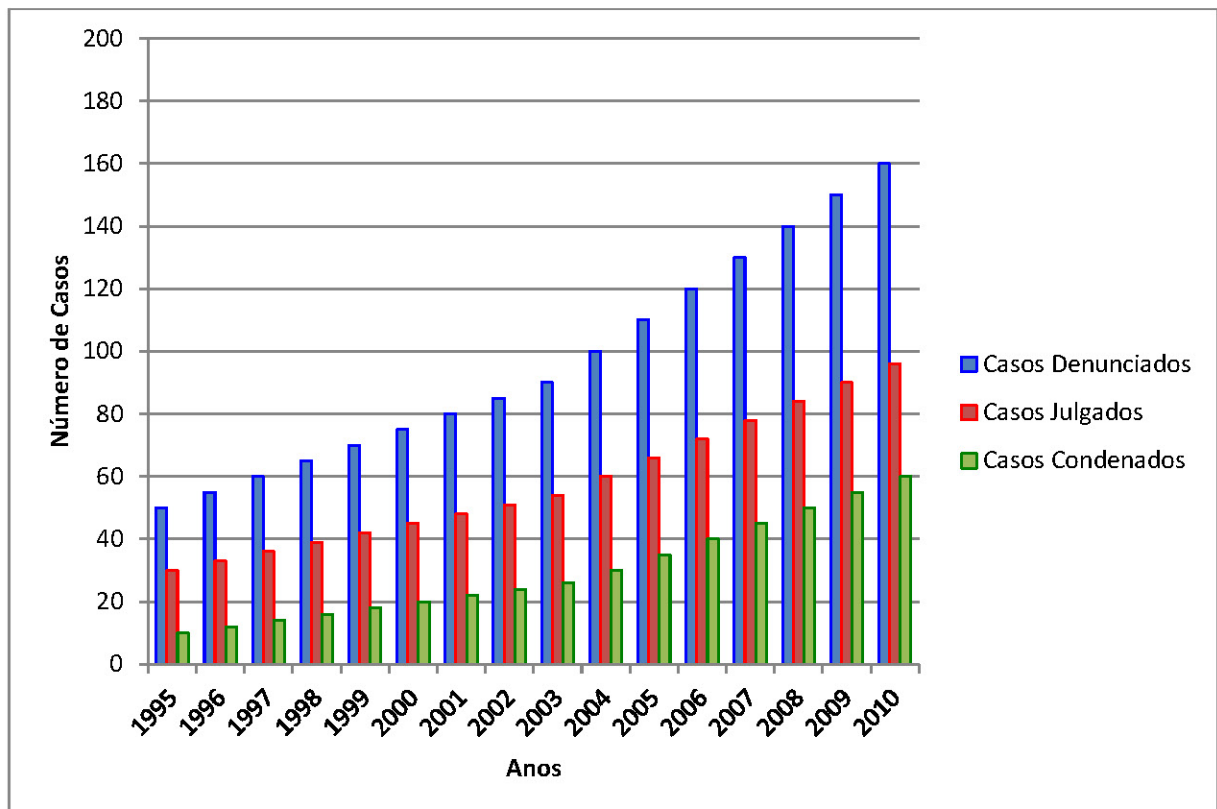
A análise dos casos de improbidade administrativa no Brasil, entre 1995 e 2010, fornece uma visão clara sobre a eficiência e os desafios enfrentados pelo sistema de justiça no combate à corrupção e à má gestão pública. O gráfico apresentado ilustra a evolução dos casos investigados, julgados e condenados ao longo dos anos, destacando tendências importantes e áreas que requerem atenção.

Para a análise dos casos supracitados, adotou-se uma abordagem quantitativa, utilizando dados obtidos de relatórios anuais e estatísticas publicadas por órgãos de fiscalização e controle,

como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF). Estes dados foram compilados e organizados em uma tabela que detalha o número de casos investigados, julgados e condenados anualmente.

O processo metodológico incluiu a coleta de informações de fontes bibliográficas e institucionais entre os anos de 1995 e 2011, garantindo a confiabilidade e a precisão dos dados. Os resultados foram então inseridos em um gráfico de linhas, que ilustra a evolução temporal dos casos de improbidade administrativa, permitindo uma visualização clara das tendências e discrepâncias ao longo dos anos.

**Gráfico 1: Casos de Improbidade Administrativa no Brasil (1995-2010)**



Fonte: grifo próprio.

A análise gráfica facilitou a identificação de padrões, como o aumento progressivo dos casos investigados e as diferenças significativas entre os casos julgados e condenados. Esta representação visual serviu como uma das bases para uma discussão sobre a eficácia dos mecanismos de controle brasileiros e a necessidade de melhorias nos processos de fiscalização e julgamento. A saber:



**(a) Crescimento Constante nos Casos Investigados:** os casos investigados de improbidade administrativa mostram um crescimento constante ao longo dos anos, passando de 50 em 1995 para 160 em 2010. Este aumento pode ser atribuído a um maior esforço das autoridades de fiscalização e ao fortalecimento dos mecanismos de controle e denúncia.

**(b) Proporção de Casos Julgados:** a quantidade de casos julgados também aumentou, mas não na mesma proporção dos casos investigados. Em 1995, 30 casos foram julgados, enquanto em 2010 esse número aumentou para 96. Isso sugere que, embora haja um aumento na detecção de possíveis irregularidades, o sistema judicial enfrenta dificuldades para acompanhar o volume de investigações, resultando em um acúmulo de casos a serem julgados.

**(c) Baixa Taxa de Condenação:** os casos condenados apresentam números ainda menores. Em 1995, 10 casos resultaram em condenações, subindo para 60 em 2010. A diferença significativa entre os casos julgados e condenados pode indicar dificuldades na obtenção de provas conclusivas, complexidade dos processos legais ou falhas na aplicação da legislação de improbidade administrativa.

**(d) Eficácia dos Mecanismos de Controle:** a disparidade entre os casos investigados e os efetivamente condenados destaca a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle e a eficiência dos órgãos responsáveis pela investigação e julgamento. A Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público e os Tribunais de Contas devem ser reforçados com recursos adequados e capacitação contínua para lidar com o crescente número de casos.

**(e) Impacto das Reformas e Leis:** a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e outras reformas introduzidas durante o período analisado tiveram impacto significativo na forma como a improbidade administrativa é tratada no Brasil. No entanto, a aplicação dessas leis ainda enfrenta obstáculos operacionais e culturais, que devem ser abordados para aumentar a eficácia das punições e a prevenção de novos casos.

O gráfico e a análise dos dados de improbidade administrativa no Brasil entre 1995 e 2010 revelam uma tendência preocupante de aumento nos casos investigados, sem um correspondente aumento proporcional nos casos julgados e condenados. Para combater efetivamente a corrupção e a má gestão pública, é imperativo que se reforcem os mecanismos de investigação, julgamento e condenação, assegurando que os responsáveis sejam punidos e que haja uma maior dissuasão contra atos de improbidade. A melhoria da transparência e da eficiência no sistema de justiça é crucial para restaurar a confiança da população nas instituições públicas e promover uma administração mais proba e eficiente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar a probidade administrativa e os princípios norteadores da gestão pública no Brasil, descrevendo, por meio de uma revisão literária e documental, como os gestores devem proceder para que a administração do patrimônio público ocorra de forma proba e em conformidade com os princípios constitucionais e legislações pertinentes. A abordagem foi complementada por meio de uma análise dos casos de improbidade administrativa entre os anos de 1995 e 2010, onde três variáveis foram tecidas e confrontadas, categorizadas em casos denunciados, julgados e condenados pela justiça brasileira.

A realização deste estudo baseou-se nos princípios constitucionais referentes à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Conforme elucidado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que determina a prática proba dos gestores públicos por meio destes princípios, bem como uma revisão literária analisando os pontos de vista de diversos autores sobre o tema.

Com este artigo, percebeu-se que há, na prática, uma distinção ineficiente entre os bens públicos e privados, o que resulta em frequentes prejuízos aos brasileiros devido à falta de probidade de alguns gestores. No entanto, a responsabilidade da população na escolha de seus representantes também não pode ser ignorada.

Durante o desenvolvimento deste estudo, observou-se que a Gestão Pública no Brasil passou por uma longa evolução, com muitas normas e leis sendo criadas ao longo dos anos para inibir o mau uso dos bens públicos. No entanto, constatou-se que a improbidade e a corrupção não serão combatidas se aspectos culturais e morais não forem repensados pelo povo brasileiro, em geral, ainda omissos e pouco exigentes neste sentido. A existência de leis, por si só, não garante a ideal probidade na condução institucional.

Alguns benefícios alcançados pela população brasileira vieram com a Constituição Federal de 1988. No entanto, conforme exposto, isso não foi suficiente para resolver diversos problemas de gestão no que tange a probidade. Apenas na década de 1990 surgiram novas práticas que aprimoraram a administração pública, mesmo com óbices velados de resistência por parte de agentes que integram o sistema.

Como exemplo do exposto anteriormente, pode-se citar o princípio da moralidade, estendido a probidade. Embora ele seja decorrente de características pessoais, a lei pode determiná-lo, mas os órgãos de controle designados para esse fim, com frequência, não possuem as ferramentas necessárias para quantificar e provar a inobservância desse princípio.

Espera-se que, diante dos benefícios já conquistados com a legislação disponível, e com a evolução da gestão pública acompanhada da separação entre o público e o privado, com probidade e respeito aos princípios constitucionais, a população brasileira consiga exercer com qualidade seu papel na escolha dos representantes. Isso deve contribuir para o combate à corrupção, tornando o Brasil um país verdadeiramente rico em termos de gestão pública eficiente e proba.

Espera-se, com todo o exposto, que aqueles que se propuserem à árdua tarefa de gerir os recursos públicos tenham efetivamente o interesse de realizar uma gestão baseada no respeito aos princípios constitucionais e pautada em um compromisso com a probidade administrativa. Somente assim será possível alcançar um nível de administração pública brasileira que realmente zele, atenda aos anseios e necessidades dos cidadãos, promovendo o desenvolvimento social sustentável e equitativo do país.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz, **Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP, Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, 67-86, 1967/2007.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- ANUÁRIO DA JUSTIÇA CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). **Relatórios periódicos sobre a atuação da Justiça no Brasil**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/anuario/2012>. Acesso em: 10 nov. 2012.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo, **A Corrupção e os Controles Externos do Estado**. Revista Lua Nova. São Paulo, 65: 137-173, 2005.
- BÄCHOLD, Ciro - **Noções de Administração Pública / Ciro Bächtold**. - Cuiabá: Ed.UFMT; Curitiba: UFPR, 2008. 110p.: il. ; color.
- CANCLINI, Néstor García. **Culturas Híbridas: Estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: EDUSP, 2001.
- COELHO, Ricardo Corrêa - **O público e o privado na gestão pública / Ricardo Corrêa Coelho**. – Florianópolis :Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.78p. : il.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatórios de fiscalização e controle**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/relatorios/relatorios-de-fiscalizacao-e-controle>. Acesso em: 11 nov. 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2008.
- FERREIRA, Alexandre. **Teoria e Prática da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2009.



FILGUEIRAS, Fernando, **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** Revista Opinião Pública. Campinas. Vol.15.nº2, novembro, 2009, p.386-421.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade** in Filgueiras. Fernando, Aranha. Ana Luiza Melo, **Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade, e Reformas no Brasil,** Revista Dados, 2011, vol. 54 nº01.

FONSECA. Francisco, SANCHEZ. Oscar, **Controle de Corrupção e Reforma do Estado (O governo Covas, 1995-2000)** Revista Lua Nova nº52, 2001.

HARMOS, Leon; MAYER, Johanna. **Public Administration and Social Impact.** New York: Academic Press, 1999.

LIMA, Tania Andrade. **Políticas Culturais e o Patrimônio Arqueológico no Brasil.** Rio de Janeiro: IPHAN, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Estatísticas de casos de improbidade administrativa.** Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 10 nov. 2012.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público / Rita de Cássia Santos.** – 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012.152p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) et CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatórios sobre a eficiência dos processos de investigação e julgamento.** Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/estudos-academicos-relatorios>. Acesso em: 11 nov. 2012.

WALDO, Dwight. **The Study of Public Administration.** New York: Random House, 1955.

**Apresentado em: 21.11.2012**

**Aprovado em: 27.11.2012**