

DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS  
COORDENADOR

**O FEDERALISTA ATUAL**  
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte  
2013

DIREITO DO ESTADO  
BIBLIOTECA

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 198, t. III, 272 páginas.

SCHMITT, Nicolas. Financial Equalization in Switzerland... Is Asymmetry without compensation the Death of Federalism? (Switzerland). Prepared for Presentation at the XVI th World Congress of International Political Science Association (IPSA). Berlin, august 21-25. 1984.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Trad. Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1984, 77 páginas.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, 2ª tiragem, 756 páginas.

TARLTON, Charles D., "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation" In: *Journal of Politics*, 1965, vol. 27(4), pp. 861-874.

TEMER, Michel. *Território Federal nas Constituições Brasileiras*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *Remédios Constitucionais*. São Paulo: Angelotti, 1993, 61 páginas.

\_\_\_\_\_. *Autoritarismo e Democracia - O Exemplo Constitucional Espanhol*. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1988, 96 páginas.

\_\_\_\_\_. *O Controle de Constitucionalidade por Via de Ação*. São Paulo: Angelotti, 1994, 178 páginas.

\_\_\_\_\_. *O Federalismo Assimétrico*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000, 234 páginas.

\_\_\_\_\_. *A Federalização das Novas Comunidades: A Questão da Soberania*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004, 212 páginas.

WATTS, Ronald L. *The Theoretical and Practical Implications of Asymmetrical Federalism; The Canadian Experience in Comparative Perspective*, prepared for Presentation at the XVI th World Congress of the International Political Science Association, Berlin, 21-25 august 1994, 35 páginas.

## CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO FEDERAL

*Aloysio Vilarino dos Santos*

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Professor de Direito Constitucional da PUC-SP, da Procuradoria Geral do Estado-SP e da Escola Paulista de Direito (EPD), Procurador da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo (PG-USP), Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional (IBDC), Autor de livros e de artigos.

### 1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O termo corrupção deriva do latim *corruptio, de corrumpere* (deitar a perder, estragar, destruir, corromper)<sup>1</sup>.

Corrupção, segundo Aristóteles, "constitui, juntamente com o seu oposto, a geração, a atualidade de uma das quatro espécies de movimento, mais especialmente do movimento substancial, em virtude do qual a substância se gera ou se destrói. É uma mudança que vai de algo ao não-ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância específica quando vai para a especificação oposta"<sup>2</sup>.

Do ponto de vista político, a corrupção "designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema favorecendo interesses particulares em troca de recompensa"<sup>3</sup>.

A atitude corrupta ou o fato de corromper constitui um ato ilícito, ilegal e ilegítimo, posto que não é amparado por padrões éticos e normativos; quer dizer, a corrupção não é amparada pela Ética, nem pelo Direito.

Portanto, o objetivo do presente estudo é fazer a sociedade refletir sobre a corrupção.

<sup>1</sup> SILVA De Plácido, *Vocabulário Jurídico*, 2. ed. v. III e IV Rio de Janeiro: Forense, p. 227.

<sup>2</sup> ABBAGNANO Nicola, *Dicionário de Filosofia*, Trad. da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo BOSI, 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 214.

<sup>3</sup> PASQUINO Gianfranco, *Dicionário de Política*.

## 2. ORIGENS

A corrupção é um fenômeno mundial. Ocorre em qualquer Estado, Democrático ou não, subdesenvolvido, em desenvolvimento ou desenvolvido. A origem da nossa corrupção praticamente nasce com o “descobrimento do Brasil”. Surge mais acentuadamente com a prática do “patrimonialismo”.

Raymundo Faoro aponta que a “fazenda, guerra e justiça são as funções dos reis, no século XVI... O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático”.<sup>4</sup>

Para auxílio e proliferação desse fenômeno arrasador e destruidor de padrões ético-morais de nossa sociedade brasileira, surge, no ano de 1976, uma propaganda da fabricante de cigarros J. Reynolds, proprietária da marca de cigarros Vila Rica, cujo vídeo apresentava o meia armador Gérson, da Seleção Brasileira de Futebol (campeã da Copa do Mundo de 1970), tendo como expressão: “Por que pagar mais caro se o Vila me dá tudo aquilo que eu quero de um bom cigarro? Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também, leve Vila Rica!”.

Sem entrar no mérito do objetivo da propaganda, ficou gravado no jargão no sentimento popular a espeteza, a malandragem, ou seja, o que se convencionou a chamar como “Lei de Gérson”.

Apenas a título exemplificativo, algumas causas que originam a corrupção:

- a) mapeamento de cargos em todos os níveis de governo decorrente de trocas de favores políticos;
- b) nepotismo, nomeação de parentes sem qualquer qualificação técnica ou profissional para o cargo correspondente;
- c) fraudes em licitações constituem um dos mecanismos mais comuns para se devolverem “favores” acertados durante a campanha eleitoral, bem como canalizar recursos públicos para os bolsos dos cúmplices. É o direcionamento de licitações públicas. Também há aquisições fraudulentas de materiais e serviços, e mesmo a montagem de concorrências públicas fictícias.
- d) fraqueza de instituições legais e financeiras independentes – por exemplo, o judiciário, a polícia e auditores financeiros – capazes de fiscalizar o setor público;
- e) maior dotação de recursos naturais, o que abre maiores possibilidades de predação governamental;
- f) menor adesão à democracia, incluindo menores graus de liberdade de imprensa, embora pareçam estar presentes não linearidades importantes nessa relação. Países com sistemas medianamente democráticos podem, por

<sup>4</sup> FAORO, Raymundo, *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*, Vol. 1/10. ed. – São Paulo: Globo; Publifolha, 2000, p. 193.

exemplo, apresentar piores indicadores de corrupção do que ditaduras declaradas; sendo que a democracia passa a ser um fator realmente decisivo para reduzir a corrupção apenas acima de um certo patamar.

Robert Klitgaard, norte-americano estudioso da corrupção, apresentou a seguinte “equação da corrupção: C=M+D-A, onde C é corrupção; M é monopólio; D é discricionariedade; A *accountability*”.<sup>5</sup> Para Klitgaard, portanto, a corrupção inevitavelmente ocorrerá num cenário de monopólios (em que uma pessoa ou um grupo de pessoas toma decisões), de discricionariedade (arbitrariedade, falta de critérios objetivos) e de baixa *accountability* (baixa prestação de contas públicas).

## 3. A CORRUPÇÃO NO ESTADO

Quando se fala ou se pensa em corrupção, notadamente a corrupção política, é comum e muito natural associar-se o conceito a políticos (membros do executivo e do legislativo), e, por óbvio, associa-se-o às eleições e aos pleitos eleitorais.

A segunda metade do ano de 2012 foi marcada pelo julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) do maior escândalo de corrupção da história recente do Brasil, na denominada Ação Penal 470, conhecida como “Mensalão”.

O STF terminou o julgamento do processo com a condenação de 25 (vinte e cinco) réus, entre eles os de maior expressão nacional, como o Ex-ministro da Casa Civil do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, José Dirceu, apontado como o comandante do mensalão, o qual foi condenado por formação de quadrilha e corrupção ativa pela compra de votos de parlamentar; o ex-presidente do PT José Genoíno foi condenado por formação de quadrilha e corrupção ativa pela compra de votos de parlamentares; o ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares foi condenado por formação de quadrilha e corrupção ativa pela compra de votos de parlamentares; o deputado federal João Paulo Cunha (PT-SP) foi condenado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e peculato (uso de cargo público para prática de desvios). Ele mandou a mulher sacar R\$ 50 mil na agência do Banco Rural, dinheiro que, segundo os ministros, foi pago como propina pelo empresário Marcos Valério. Por conta da condenação, o deputado desistiu da sua candidatura à Prefeitura de Osasco (Grande São Paulo); o empresário e publicitário Marcos Valério, apontado como o operador do mensalão, foi condenado por corrupção ativa, peculato, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha e evasão de divisas. Os crimes estão ligados aos contratos de suas empresas (DNA, SMP&B e Grafitti) com o Banco do Brasil e a Câmara dos Deputados, além dos empréstimos fraudulentos junto ao Banco Rural e dos saques realizados de forma a esconder os verdadeiros

<sup>5</sup> ANGÉLICO, Fabiano. Informação e conhecimento são fundamentais no combate à corrupção. *Revista MPD Dialógico* – Ano VIII, n. 38, São Paulo, 2012, p. 18.

beneficiários dos valores; o ex-diretor do Banco do Brasil Henrique Pizzolato foi condenado por peculato, corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Ele foi acusado de ter desviado recursos de um contrato entre a agência de Marcos Valério e o banco no montante de R\$ 2,9 milhões. De acordo com a Procuradoria, Pizzolato teria recebido R\$ 326 mil por beneficiar os publicitários; o delator do mensalão, o deputado Roberto Jefferson, cassado e atual presidente licenciado do PTB, foi condenado por corrupção passiva por ter recebido dinheiro para apoiar o governo do PT, e por lavagem de dinheiro. Segundo Jefferson, o valor total do acordo entre PTB e PT era de R\$20 milhões, mas apenas R\$4,5 milhões foram repassados ao seu partido; Valdemar da Costa Neto, o atual deputado federal era presidente do PL (atual PR) e líder da bancada do partido na Câmara dos Deputados. Ele foi condenado por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, e ainda está em empate a acusação sobre formação de quadrilha. Ele teria recebido R\$8,8 milhões para votar a favor de matérias do interesse do governo federal. Os ministros do Supremo concordaram com a tese da Procuradoria de que Costa Neto e o PL receberam R\$10,8 milhões das empresas de Valério; o atual deputado federal Pedro Henry foi condenado pelo Supremo por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, mas foi absolvido da imputação de formação de quadrilha. Teria recebido, junto a outros parlamentares, R\$2,9 milhões para votar a favor de matérias do interesse do governo federal.

Ainda no ano de 2012, registrou-se outro momento em que a corrupção sempre volta à tona. Cuida-se do envolvimento do senador goiano Demóstenes Torres, membro do Ministério Público estadual e eleito em 2002 com cerca de 1,2 milhão de votos, apontado em uma operação da Polícia Federal. Torres foi acusado de defender os interesses do empresário goiano Carlos Augusto de Almeida Ramos, conhecido como Carlinhos Cachoeira, contraventor e movimentador da indústria de jogos de azar.

Todavia, a corrupção política não é apenas sobre a fraude eleitoral, ela pode levar políticos a abster-se de um bom governo, ou seja, pode desvirtuar ou mudar totalmente o rumo de uma diretriz governamental.

A consequência é o suprimento do interesse público, ficando este relegado a um segundo plano, ou seja, suprime-se-o em detrimento de interesses eminentemente privados.

Ocorre uma inversão de valores. Prepondera o interesse privado em detrimento do interesse público. Ainda, há desvio dos escassos recursos governamentais que deveriam ser destinados às populações mais pobres, carentes e desfavorecidas, deixando essas populações sem realizações ou investimentos em saúde, saneamento básico, habitação e segurança.

Em "*Public Rights and Private Interests*", publicado, aliás, postumamente, Hannah Arendt sublinha que a vida pública e a vida privada devem ser consideradas separadamente, pois são diferentes os objetivos e as preocupações que as comandam. Os interesses de um indivíduo têm uma premência dada pelo

horizonte temporal limitado da vida individual. Por isso, chocam-se com o bem comum, isto é, com aqueles interesses que temos em comum com os nossos concidadãos, que se localizam num mundo público – que compartilhamos, mas não possuímos – e que ultrapassam, por serem interesses comuns e públicos, o horizonte da vida de um ser humano considerado na sua singularidade".<sup>6</sup>

Com esses aspectos surge a afirmativa de Gianfranco Pasquino, para quem "o fenômeno da Corrupção acentua-se, portanto, com a existência de um sistema representativo imperfeito e com o acesso discriminatório do poder de decisão".<sup>7</sup>

Aponta Patrick Dobel: "a fonte da corrupção sistêmica, está em certos padrões de desigualdade: em sentido limitado, a corrupção é determinada por escolhas morais individuais; no entanto, a corrupção de um Estado resulta das consequências da natureza humana individual, interagindo com desigualdades sistemáticas e permanentes de riqueza, *status* e poder. Sob essa desigualdade, certos grupos de indivíduos sancionaram de facto, ou legalmente, a prioridade ao acesso à riqueza, ao poder e ao *status*".<sup>8</sup>

Evidente, desse modo, que a corrupção ocorre nos três níveis de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), e também se verifica em todas as esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Ainda, ela acontece na Administração direta, indireta e fundacional, e, por fim, entre particulares no âmbito privado.

#### 4. INSTRUMENTOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO: AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E O DIREITO PÁTRIO

A Organização dos Estados Americanos (OEA), preocupada com o modo como a corrupção solapa a sociedade e as instituições, em condutas que muitas vezes servem ao tráfico de drogas ilícitas e ao crime organizado, entre outras preocupações, firmou em Caracas (Venezuela), em 29 de março de 1996, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (Convenção da OEA).<sup>9</sup>

<sup>6</sup> LAFER, Celso, *A Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos* – Um Diálogo com Hannah Arendt, Tese de concurso para provimento de cargo de professor titular da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1988, p. 237.

<sup>7</sup> PASQUINO Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; ROS-SOLILLO, Francesco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 292.

<sup>8</sup> DOBEL, John Patrick. Corrupção do Estado (Teoria da Corrupção), O Estado de S. Paulo, 24.02.1980, p. 117-118 e 02.03.1980, p. 119-141 (The American Political Science Review).

<sup>9</sup> "CONVENCIDOS de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos.

Artigo III - Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados-Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

Essa Convenção ingressou no ordenamento jurídico brasileiro pela aprovação do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410, de 07 de outubro de 2002.

O documento constitui um grande avanço, tendo em vista que é o primeiro documento que trata da corrupção como problema transnacional, cuja preocupação é prevenir os Estados e as Instituições da corrupção, bem como punir todos os envolvidos, seja na esfera pública ou no setor privado.

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) o principal documento internacional de combate à corrupção foi a Convenção aprovada por sua Assembleia Geral em 2003.

A Convenção foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

Na tentativa do efetivo combate à corrupção, nosso sistema legal dispõe de diversos instrumentos<sup>10</sup> para coibir e punir os abusos e desvios éticos de funcionários, tais como:

- Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988.
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Nele estão estabelecidos princípios e valores que visam estimular um comportamento ético na Administração Pública.
- Código de Conduta da Alta Administração Federal, instituído em agosto de 2000, que constitui um conjunto de normas ao qual a pessoa nomeada pelo Presidente da República, para um cargo de primeiro escalão da Administração Federal, deve "aderir".
- Código Penal (concessão, corrupção passiva, peculato e prevaricação) artigos 312, 313, 315, 316, 317e 319).
- Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.
- Lei n. 7.374, de 24 de julho de 1985; Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992; Medida Provisória n. 2.225, de 4 de setembro de 2001. Disciplinam a Ação Civil Pública, dispõem sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, etc.

1. Normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. Estas normas deverão ter por finalidade prevenir conflitos de interesses, assegurar a guarda e uso adequado dos recursos confiados aos funcionários públicos no desempenho de suas funções e estabelecer medidas e sistemas para exigir dos funcionários públicos que informem as autoridades competentes dos atos de corrupção nas funções públicas de que tenham conhecimento. Tais medidas ajudarão a preservar a confiança na integridade dos funcionários públicos e na gestão pública."

<sup>10</sup> Parte da doutrina, ao analisar a legislação relativa ao controle e combate à corrupção, aponta como o "marco regulatório".

- Lei Complementar n. 101, 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei das Licitações.
- Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, Estabelece os casos de inelegibilidade.
- Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, Lei do Fundef.
- Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, Organização, Atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.
- Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- Lei Complementar n. 734, de 26 de novembro de 1993, Lei Orgânica do Ministério Público Estadual de São Paulo.
- Legislação subsidiária: Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, Define os Crimes de Responsabilidade e regula o processo de julgamento do Presidente da República e os Ministros.
- Legislação básica municipal: Lei Orgânica do Município, Regimento Interno da Câmara Municipal. Embora apresentem diferenças, de acordo com cada município, as leis orgânicas e os regimentos internos seguem, em geral, princípios comuns.

Esse rol é apenas exemplificativo, o que demonstra que, em termos de proliferação legislativa, dispomos de legislação adequada para coibir e combater a corrupção. Talvez o nosso maior problema seja garantir efetividade e concretização a essas normas.

#### 4.1. Improbidade Administrativa

O princípio da moralidade, transformado em princípio jurídico com o advento da Constituição de 1988, refere-se à moralidade administrativa, servindo como mais um fundamento para melhor conformar a atuação dos agentes públicos e também dos particulares que se relacionam com a administração pública. Com isso, pretende-se garantir, além do cumprimento da lei, a observância de regras de boa administração e dos princípios da justiça e equidade, inclusive naquelas situações em que o administrador público pode agir com discricionariedade, isto é, com maior liberdade na tomada de decisões.

O princípio da publicidade impõe à administração pública a atuação transparente de modo a possibilitar o mais amplo acesso às informações sobre a atividade administrativa. Esse princípio assegura o direito à informação tanto de interesse particular como de interesse coletivo, contribuindo para a construção da ideia de *accountability* e para o controle da administração pública brasileira pela sociedade civil.

Um marco importante no combate à corrupção foi a Constituição Federal de 1988, trazendo no artigo 37, § 4º, a improbidade administrativa com a seguinte disciplina:

§ 4º - Os 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.

Para regulamentar o dispositivo constitucional, embora com 4 (quatro) anos de atraso, foi aprovada a Lei n. 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que dispõe 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.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de *órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual*, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

A improbidade administrativa surge como preocupação de combate à corrupção, quando se fala no enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função pública.

Anthony Giddens, ao analisar crime e desvio, anota o seguinte:

Por crime do colarinho branco e crimes empresariais entendemos os crimes cometidos por aqueles que ocupam posições nos sectores mais abastados da sociedade. As consequências de tais crimes podem ser de muito maior alcance do que os crimes cometidos pelos pobres, mas as forças policiais dão-lhes menos atenção.<sup>11</sup>

## 5. ACCOUTABILITY (PRESTAÇÃO DE CONTAS)

*Accountability*, palavra de origem norte-americana, no sentido mais abrangente, pode ser entendida como a responsabilidade de prestar contas das

<sup>11</sup> GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 5. ed. Tradução Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos, Vasco Gil; Coordenação e revisão científica de José Manuel Sobral; Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa-Portugal, 2007, p. 242-243.

ações de gestão, tanto no âmbito público, quanto no setor privado, exigência de cunho democrático, com vinculação da responsabilidade e responsabilização de todos os gestores públicos e privados envolvidos.

Ainda, o vocábulo apresenta dois sentidos: vertical e horizontal. No primeiro (vertical), a prestação de contas decorre da relação de poder entre o Estado e a sociedade, ou seja, é feita pelo cidadão isoladamente ou em associações e organizações não governamentais, utilizando-se de instrumentos legais como ação popular ou por meio de denúncias, inclusive ao Ministério Público competente para promover a ação civil pública se for o caso; na segunda (horizontal), o controle é exercido por órgãos internos com tais atribuições e competências para as apurações correspondentes. Nessa ocorre o controle político, por exemplo a investigação realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) ou Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), esta última constituída por Deputados e Senadores do Congresso Nacional.

A Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Transparência Internacional, a Transparência Brasil, o Ministério Público e algumas Organizações não Governamentais (ONGs) encamparam de maneira bastante firme o combate à corrupção, cujos avanços são significativos, o que tem propiciado uma maior atenção por parte da mídia geral e dos formadores de opinião na vigilância do exercício do poder governamental e da atuação legislativa, exigindo-se uma maior transparência e abertura dessas atividades.

Verifica-se, dessa forma, que se tem exigido uma maior transparência, fiscalização e prestação de contas (*accountability*) da atuação dos Poderes, dos Governantes e dos gestores no exercício da Administração Pública em geral.

Todavia, corruptos opõem-se veementemente a qualquer forma de transparência e de controle. Evitam que os Órgãos competentes fiscalizem seus gastos. Ao mesmo tempo, não admitem que dados contábeis e outras informações da administração pública sejam entregues a organizações independentes e aos cidadãos, nem que estes tenham acesso ao que se passa no Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe um princípio altamente salutar ao equilíbrio financeiro das prefeituras: não se pode gastar mais do que se arrecada. Também por defender a transparência absoluta das contas públicas, essa lei se tornou um entrave à corrupção. Mesmo assim, em governos em que se praticam atos ilegais na administração, existe uma grande resistência à liberação de informações sobre os gastos públicos.

Os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são: Responsabilidade da Gestão Fiscal, Planejamento e Transparência.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Lei Complementar n. 101/2001.

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

Qualquer cidadão tem o direito de saber, e os políticos têm o dever de demonstrar, como o dinheiro público está sendo utilizado, o que denota que o legislador teve preocupação com o controle e combate à corrupção.

## 6. AS PRÁTICAS E POLÍTICAS EFETIVAS PARA CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO FEDERAL

A forma de Estado Federal é a que mais se relaciona com a Democracia, na sua conceituação básica; pois a descentralização, a distribuição de poder, a autonomia, com todos os outros fundamentos coadunam-se com o espírito democrático, ou seja, o governo do povo.

Constitui objetivo do Estado Federal, entre outros, uma cooperação de todos os entes federados para o desenvolvimento da sociedade e a realização do bem comum que, nas palavras do Papa João XXIII, significa “o conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.<sup>13</sup>

O Brasil foi de “País Subdesenvolvido” para “País em Desenvolvimento”, inclusive com louvor e aplausos internacionais por ter conseguido passar pela “crise econômica de 2008” com políticas e ações de países desenvolvidos. Todavia, não se pode pensar o desenvolvimento apenas pela perspectiva econômica. É preciso que o Estado com seu modelo federativo pense num mecanismo efetivo de controle e combate à corrupção, por meio de implementação de políticas públicas e efetiva fiscalização com atuação integrada de todos os entes federados.

Está evidenciado que o nosso desenvolvimento econômico esbarra no custo da corrupção. Dados de 2008 da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) revelam que 1,38% (por volta de R\$41 bilhões) do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é desviado para o superfaturamento de obras.

A corrupção tem sido, de fato, um problema fundamental para a consolidação da democracia, para a boa governança; enfim, para a efetividade de bem comum. Faz-se necessário um olhar de todos os entes federativos no combate e possível extermínio da corrupção.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

<sup>13</sup> Papa João XXIII. *Pacem in Terris* (Encíclica), I, 58. (Dalmo de Abreu Dallari insere no seu conceito de Estado essa finalidade do bem comum, na obra: *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Saraiva, São Paulo, 2010, p. 119).

No âmbito da União, além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. O objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência. Essa atividade é exercida por meio da sua Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI).

A SPCI, criada em 24 de janeiro de 2006, com a publicação do Decreto n. 5.683, é responsável por centralizar as ações de inteligência e de prevenção da corrupção, que, antes de sua criação, eram implementadas de forma dispersa pelas unidades da CGU. Esse novo modelo dotou a Controladoria dos instrumentos e da capacidade de usar técnicas inovadoras na prevenção da corrupção. Além de promover a centralização e o fomento das ações preventivas, a nova estrutura tornou viável a organização de uma unidade de inteligência, tornando o Brasil referência internacional quando se trata de prevenção da corrupção.

A Corregedoria do Estado de São Paulo, em 2011, recomendou aplicação de punição disciplinar a 211 (duzentos e onze) servidores. Entre janeiro e julho de 2012, proporcionou a economia de R\$ 18 milhões por meio de reduções contratuais em serviços terceirizados monitorados diariamente.

Os 03 (três) níveis de governo dispõem de orçamento suficiente para aplicar recursos e mecanismos no controle e combate à corrupção. Com esses recursos combinados com a forma federativa de Estado, há necessidade de implantação e implementação de uma política conjunta para esse desiderato, cumprindo um objetivo primordial, que é a realização de um Estado Federal equilibrado e cooperativo<sup>14</sup>.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como forma de controlar e combater a corrupção, não se deve esquecer uma afirmativa de Hannah Arendt:

A manifestação do vento do pensamento não é o conhecimento; é a capacidade de distinguir o certo do errado, o belo do feio. E isso, na verdade, pode impedir catástrofes, pelo menos para mim, nos raros momentos em que as cartas estão abertas sobre a mesa.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional.” (g.n.)

<sup>15</sup> ARENDT, Hannah. *Responsabilidade e julgamento*. Edição Jerome Kohn; revisão técnica Bethânia Assy e André Duarte; tradução Rosaura Einchenberg – São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p.257.

Apesar das inúmeras sanções normativas, o poder de fiscalização e de punição representa um elemento importante e determinante nas garantias éticas na administração pública brasileira, assim como uma compreensão dos fatores que levam aos desvios éticos. Desvios éticos que podem ocorrer por pressão dos superiores ou colegas, ou então pela vontade e/ou necessidade de obter um ganho extra. No sentido de eficácia na fiscalização, o papel da Controladoria Geral da União (CGU) tem sido significativo: de 2003 até abril de 2011, as punições expulsivas (demissões, cassações e destituições) por atos de improbidade aplicadas a servidores estatutários no âmbito da administração pública federal totalizam 1.867.

Outro aspecto significativo na promoção da ética pública é um elemento de caráter subjetivo: os servidores devem ter consciência de que o interesse público deve servir de parâmetro às suas ações; afinal, a ética pública reflete-se numa boa gestão pública por meio da capacidade de inibir práticas corruptas e promover a boa governança. Esse equilíbrio somente poderá ser alcançado por homens públicos "virtuosos", com razão suficiente para deliberar ações que permitam promover os interesses da sociedade brasileira.

As Ouvidorias têm funcionado como espaço de captação de denúncias de irregularidades que são formuladas por cidadãos individualmente ou mesmo por organizações da sociedade civil.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está contribuindo para a melhoria das atividades do sistema de justiça no Brasil. Afinal, os controladores também precisam ser controlados, sobretudo para evitar abuso de poder no exercício das atribuições.

Entendo que o princípio da publicidade consagrado constitucionalmente exige prestação de contas e transparência em todos os âmbitos da Administração Pública. Por consequência, possibilita o aprimoramento e fortalecimentos das Instituições e Órgãos governamentais.

É um dever da Administração e de todo cidadão vigiar e denunciar os corruptos e fraudadores do erário, pois são "delinquentes", por vezes disfarçados de pessoas normais, porém sem qualquer escrúpulo, capazes de qualquer coisa, como forjar e destruir documentos e provas, subornar ou ameaçar testemunhas, intimidar os oponentes, ou seja, são capazes de quaisquer atrocidades. Deles pode-se esperar todo tipo de bandidagem. Não se deve baixar a guarda e nem recuar, pois é isso o que eles esperam.

Em caso de suspeita fundamentada e de indícios consistentes, a Promotoria de Justiça é o primeiro órgão ao qual devem ser dirigidas as denúncias, formuladas por meio de representação. Caso julgue a denúncia fundamentada, a Promotoria geralmente abre inquérito civil público para investigar os fatos. Com a abertura desse inquérito, o promotor passa a contar com uma série de facilidades para investigar as fraudes. Uma vez comprovadas, inicia-se uma ação civil pública por improbidade administrativa e ações criminais, quando for o caso.

Exterminar a corrupção seria algo utópico e inviável nacional e internacionalmente, todavia é perfeitamente possível seu controle a partir de implementação de políticas públicas com essa finalidade. Acrescente-se, ainda, o fortalecimento das Instituições e a participação efetiva do cidadão.

Impõe-se aos órgãos governamentais o desenvolvimento de planejamento com a coparticipação e/ou colaboração da sociedade civil, pois a história tem demonstrado que a participação efetiva do cidadão é salutar para o fortalecimento das instituições e consolidação do espaço democrático.

## REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO Nicola. *Dicionário de Filosofia*, Trad. da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo BOSI, 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ANGÉLICO, Fabiano. Informação e conhecimento são fundamentais no combate à corrupção. *Revista MPD Dialógico* - Ano VIII, n. 38, São Paulo, 2012.
- ARENDETT, Hannah. *Responsabilidade e julgamento*. Edição Jerome Kohn; revisão técnica Bethânia Assy e André Duarte; tradução Rosaura Einchenberg - São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- DOBEL, John Patrick. *Corrupção do Estado (Teoria da Corrupção)*, O Estado de S. Paulo, 24.02.1980, p. 117-118 e 02.03.1980, p. 119-141 (*The American Political Science Review*).
- FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 1/ 10. ed. - São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.
- GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 5. ed. Tradução de Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos, Vasco Gil; Coordenação e revisão científica de José Manuel Sobral; Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa-Portugal, 2007.
- LAFER, Celso. *A Ruptura Totalitária e a Reconstrução dos Direitos Humanos - Um Diálogo com Hannah Arendt*. Tese de concurso para provimento de cargo de professor titular da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 1988.
- PASQUINO Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; ROSSOLILLO, Francesco. *Dicionário de Política*. 5. ed. Trad. (Coord.) João Ferreira. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- PAPA João XXIII, *Pacem in Terris* (Encíclica), I, 58.
- SILVA De Plácido, *Vocabulário Jurídico*, 2. ed. v. III e IV, Rio de Janeiro: Forense, 1990.

**Sites consultados:**

Controladoria Geral da União (CGU)  
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)  
Ministério Público de São Paulo (MPD Dialógico)  
Planalto, site do Governo Federal  
Organização dos Estados Americanos (OEA)  
Organização das Nações Unidas (ONU)  
Transparência Brasil  
Transparência Internacional

## O FEDERALISMO SOCIAL

*André Ramos Tavares*

Professor dos Cursos de Doutorado, Mestrado e Graduação em Direito da PUC/SP e da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais.

### 1. O FEDERALISMO POR DESAGREGAÇÃO E SEUS PROBLEMAS

Para se analisar o tema do federalismo social e do que ele pode representar, é preciso realizar uma retrospectiva em dois níveis: (i) das tipologias tradicionais sobre federalismo; e (ii) dos problemas de concentração e ineficácia prática do federalismo brasileiro.

Quanto ao primeiro tópico, inicio com a retomada da ideia de um federalismo por desagregação como forma de surgimento de determinados Estados federais. Trata-se, talvez, da distinção mais conhecida que há, decorrente da verificação histórica da origem da ligação federativa.

Em termos tradicionais, a Doutrina distingue o Estado federal que advém de um antigo Estado unitário, que se descentraliza, e aquela outra forma, que deriva da reunião de antigos Estados independentes ou soberanos, para a formação de um único Estado, agora federal. No primeiro caso, tem-se o denominado *federalismo por desagregação*, enquanto o último se caracteriza como o *federalismo por agregação*.

Foram formados por agregação os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça. É o federalismo também chamado *centrípeto*, porque dirigido ao centro, quando entidades independentes cedem soberania para uma nova entidade (nacional). Nessa situação, a descentralização de poderes, de competências, de funções e de responsabilidades é a marca desse federalismo, que manteve nos estados originários (a seguir Estados-Membros) boa parcela daquilo que representava sua soberania, apenas transferindo poucos e enumerados poderes para a entidade "maior", a União.