

**O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E O COMBATE À CORRUPÇÃO, SOB  
O ENFOQUE DA LEI 8429/92**

THE JUDICIARY AND BRAZILIAN COMBAT CORRUPTION IN THE FOCUS OF  
LAW 8429/92

José Claudio Domingues Moreira

Natália Fernanda de Souza Assumpção Mendonça

**RESUMO**

O presente artigo abordará um importante e atual tema, qual seja a aplicação da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), cujo objetivo é o combate à improbidade administrativa e, como consequência, a corrupção em todas as esferas da Administração Pública, amparado pelo artigo 37 da Carta Magna de 1988.

Salienta-se que tais práticas, ao contrário do que se pensa, são antigas, pois existem no Brasil desde a época da colonização, acompanhando o homem em toda sua trajetória de organização e projeto, perdurando até os dias atuais.

O presente trabalho, no entanto, volta-se para o controle jurídico, e, não, para os controles ditos sociais ou políticos, originando-se de preocupações no que tange ao importante papel do Poder Judiciário no combate à corrupção dos agentes públicos no Brasil.

Visando tal objetivo, é rigor asseverar a evolução histórica de tal Poder ao longo das Constituições Brasileiras, sendo de importância fundamental para atuar, hodiernamente, reprimindo tais práticas, a fim de consolidar os ideais republicanos e princípios constitucionais da Carta Política vigente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade administrativa; Corrupção; Poder judiciário; Repressão

**ABSTRACT**

This article will address an important and current theme, which is the application of Law No. 8.429/92 (Law of Administrative Misconduct), whose goal is combating

administrative misconduct and as a consequence, corruption in all spheres of public administration, supported by Article 37 of the Magna Carta of 1988.

It should be noted that such practices, contrary to popular belief, are old, because there are in Brazil since the time of colonization, following the man in all its history of organization and project, lasting until today.

This work, however, turns to the legal control, and not for the controls so-called social or political, stemming from concerns regarding the important role of the judiciary in combating corruption of public officials in Brazil.

To achieve this objective, it is rigorously assert the historical evolution of such a power over the Brazilian Constitutions, being of fundamental importance to act, in our times, repressing such practices in order to consolidate the republican ideals and constitutional principles of the Charter Policy in force.

**KEYWORDS:** Administrative Misconduct; Corruption; Judiciary; Repression

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil a questão da corrupção desaguou em nossas praias com a chegada da família real, de modo que os hábitos de servilismo, tráfico de influência, nepotismo e cumplicidade entre os poderes, conseqüentemente, desbordaram na corrupção e foram arraigados no jeitinho brasileiro, perdurando até nossos dias.

Cita-se, a título de exemplo, desde a carta de Pero Vaz de Caminha, enviada ao rei Dom Manuel no ano de 1500 para dar a boa nova da descoberta, ou "achamento", da Terra de Vera Cruz, trazendo em seu final um exemplo dessa tradição. Nela, o escriba aproveita a ocasião para pedir a volta a Portugal de seu genro degredado em São Tomé, na África, por ter roubado uma igreja e espancado o padre.

Dom Pedro I, embora mais estadista que seu pai, tinha na conta de seus amigos pessoas pouco recomendáveis e que assumiram posições importantes no Império, sendo uma delas o famoso Chalaça, apelido do português Francisco Gomes da Silva, considerado o homem mais poderoso do período e companheiro de farras de Dom Pedro, o qual nomeava e demitia quem queria.

E já na fundação da nossa primeira capital há um exemplo claro de roubalheira, com superfaturamento na construção de Salvador, por empreiteiras, entre 1549 e 1556. Tal prática perdurou inclusive durante o período de ocupação holandesa, tido erroneamente por muitos como um governo "limpo". Apesar de o príncipe Maurício de Nassau ser um homem culto e ter trazido cientistas e artistas para Pernambuco, com ele

vieram também, como colonizadores, pessoas que, no que tange à malandragem, não ficavam atrás dos portugueses. Aliás, teve origem na Holanda a história de que não existe pecado ao sul do Equador. Assim, aqui valia tudo.

Portanto, a corrupção, em sentido lato, se reveste de uma prática secular, a qual nos parece, a partir da Constituição Federal de 1988, estruturando mecanismos, passou a ser enfrentada com maior zelo.

A Carta Magna de 1988 foi mais além do que simplesmente prever o perdimento de bens, pois em seu artigo 37, § 4º, da Constituição Federal determina que 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 e sem excluir qualquer agente político de sua incidência.

Em momento posterior, em atendimento à Constituição Federal editou-se a Lei nº 8.429/92, estabelecendo as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função Administrativa Pública direta, indireta ou fundacional e dando outras providências.

A lei de improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção. A finalidade do combate constitucional à improbidade administrativa é evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois como já salientava Platão, a punição e afastamento da vida pública dos agentes corruptos, visa fixar a regra proibitiva de que os servidores públicos não se deixem influenciar, por preço nenhum, a agir em detrimento dos interesses do Estado.

É nesse diapasão, que, ao longo do tempo, o Poder Judiciário, através de seu ativismo, assumiu papel de destaque no combate a tais condutas, a fim de efetivamente assegurar a aplicação dos Princípios elencados no texto constitucional.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

Primeiramente, é de rigor asseverar que as instituições judiciárias atualmente existentes no Brasil possuem raízes portuguesas, cujo conhecimento é de extrema importância para se compreender o presente momento.

Nas origens do Reino Português, a administração da Justiça era função do rei, sendo a mesma considerada, em muitos documentos e leis da época, sua primeira responsabilidade. Na Idade Média, o rei trazia consigo juízes que o auxiliavam na

função judicante, os quais recebiam o nome de ouvidores do cível e ouvidores do crime, conforme a matéria de especialização que julgavam, e passaram a compor o que se denominou de “Casa da Justiça da Corte”, utilizando-se de matrizes normativas básicas, tais como: *Lex Romana Wisigothorum* (direito comum dos povos germânicos), Privilégios (direitos assegurados aos nobres pelos reis), Forais (leis particulares locais, asseguradas pelos reis).

Com a expansão do reino pela reconquista do território da península ibérica aos mouros e a uniformização das normas legais, consolidadas nas Ordenações do Reino (Afonsinas de 1480, Manoelinas de 1520 e Filipinas de 1603), foram surgindo outras figuras para exercerem a função judicante e aplicarem as diversas formas normativas, denominadas: juízes da terra (ou juízes ordinários), juízes de fora, juízes de órfãos, provedores, corregedores, desembargadores, sendo que, aos poucos, os reis foram lhes conferindo autoridade para tomar, em seu nome, as decisões sobre tais matérias, passando a constituir o “Desembargo do Paço”, o qual julgava as apelações nas causas criminais em que a pena aplicada fosse a de morte e para as quais se postulava a clemência régia, tornando-se, a partir de 1521, corte independente e especial.

Posteriormente, a “Casa da Suplicação” tornou-se a Corte Suprema para Portugal e para as Colônias, com a instituição dos “Tribunais de Relação” como cortes de 2ª instância, sendo a intérprete máxima do direito português, constituindo suas decisões assentos que deveriam ser acolhidos pelas instâncias inferiores como jurisprudência vinculante.

Impende ressaltar que as instâncias recursais variavam conforme o valor da causa, podendo haver apelação direta caso ultrapassasse o que o Corregedor ou o Provedor pudessem decidir como instância última, sendo a origem do instituto da alçada como limite valorativo para revisão de determinada decisão.

Martim Afonso de Sousa, ao desembarcar no Brasil, em 1530, possuía amplos poderes, incluindo os judiciais e policiais, tendo o mesmo ocorrido com os donatários das capitanias hereditárias, demonstrando, desde logo, ser desaconselhável, em face do arbítrio com que a função judicial era exercida por alguns.

Tomé de Sousa, em 1549, instalou um Governo-Geral no Brasil, marcando-se a estruturação do Poder Judiciário brasileiro, haja vista ter trazido consigo o Desembargador Pero Borges para desempenhar a função de Ouvidor-Geral, encarregando-se da administração da Justiça.

Em seguida, surge, a figura dos juizes do povo, eleitos pela população local, que perdurou de 1644 até 1713, bem como a dos almotacés, que julgavam as causas relativas a obras e construções, cabendo de sua decisão recurso para os ouvidores da comarca (extintos por Lei de 26 de agosto de 1830).

Em cada comarca, o corregedor passou a ser a autoridade judiciária superior sobre ouvidores e demais juizes, mas, em razão do abuso de poder com que se administrava a Justiça, Filipe II instituiu um órgão colegiado, denominado "Tribunal de Relação no Brasil". Essa é a origem da "Relação da Bahia", criada em 1587, mas instalada efetivamente apenas em 1609, como Corte Superior Brasileira.

Após, objetivando desafogar o excesso de processos que comprometiam o bom funcionamento da Relação da Bahia, criou-se em 1734 a "Relação do Rio de Janeiro", efetivamente instalada em 1751.

No período do Vice-Reinado, em virtude das dificuldades de acesso das províncias mais distantes do Norte, instituiu-se a Junta de Justiça do Pará, um órgão recursal colegiado de nível inferior às Relações e, a partir de 1765, criaram-se outras juntas semelhantes, para os lugares mais distantes da colônia.

Assim, aos poucos, estruturou-se a Justiça no Brasil, através da criação de Cortes de Justiça responsáveis pela revisão das sentenças dos magistrados de 1º (primeiro) grau.

O novo modelo, que assegurava um melhor julgamento da causa em primeira instância, em face da consciência de que a sentença seria revista por um órgão superior colegiado, trouxe, no entanto, a deficiência do distanciamento dos fatos, registrados nos autos, mas sem que o magistrado superior tivesse ouvido as testemunhas, o que dificulta a perfeita captação do efetivamente ocorrido. A verdade dos autos passa a ser a realidade, ainda que os depoimentos testemunhais não tenham sido perfeitamente retratados nos registros feitos nos autos.

Importa dizer que a Lei de 31 de março de 1824 recomendava aos juizes que fundamentassem suas sentenças, demonstrando que antes da independência, a discricionariedade na administração da Justiça foi nota distintiva da magistratura colonial. A partir do século XVII, tribunais e juizados especializados passaram a funcionar no Brasil, concedendo-se privilégio de foro para determinadas matérias e pessoas.

Assim, a Justiça Brasileira, no fim do período colonial, possuía seus magistrados e tribunais próprios, mas com as instâncias recursais derradeiras instaladas em Portugal.

Após a vinda da família real ao Brasil, em 1808, a Relação do Rio de Janeiro transformou-se em Casa da Suplicação para todo o Reino, com 23 desembargadores (Alvará de 10 de maio de 1808), criando-se, então, as Relações do Maranhão, em 1812, e de Pernambuco, em 1821.

## **2.1 O Poder Judicial na Constituição de 1824**

A Constituição Imperial de 1824 deu nova aparência à Justiça Brasileira, elevando-a a um dos Poderes do Estado e estruturando-a da seguinte forma: A 1ª instância era formada pelos juízes de paz (para conciliação prévia das contendas cíveis e, pela Lei de 15 de outubro de 1827, para instrução inicial das criminais, sendo eleitos em cada distrito) e de Direito (julgamento das contendas cíveis e crimes, sendo nomeados pelo Imperador), a 2ª instância era composta pelos Tribunais de Relação (julgamento dos recursos das sentenças) e a 3ª instância pelo Supremo Tribunal de Justiça (revisão de determinadas causas e solução dos conflitos de jurisdição entre Relações Provinciais, limitando-se a apreciar os recursos de revista que lhe eram oferecidos, com base exclusiva em nulidade manifesta ou injustiça notória).

Insta dizer que a Constituição de 1824 não contemplou qualquer sistema semelhante aos modelos atuais de controle de constitucionalidade, cuja competência era do Poder Legislativo. Além disso, os juízes não tinham a garantia de inamovibilidade, o que levou o Imperador, em 1850, a determinar a aposentadoria compulsória de juízes que inocentaram traficantes de escravos.

Com a promulgação do Código Criminal, de 16 de dezembro de 1830, manteve-se a pena de morte e foi instituído, para o julgamento dos crimes em geral, o Conselho do Júri (ou Juízo de Jurados), inspirado no modelo inglês e que se dividia em Júri da Acusação (para decidir sobre a pronúncia do acusado) e Júri do Julgamento, sendo presidido por um juiz criminal e composto por jurados eleitos pela Câmara Municipal dentre 60 jurados nas capitais e 30 jurados nas cidades e vilas.

Apesar da previsão na Constituição de 1824, a instituição do Tribunal do Júri nunca foi estendida para o cível e, através do Código de Processo Criminal, de 29 de novembro de 1832, restou consagrada a instituição.

## **2.2 O Poder Judicial durante o período regencial**

O período regencial do Império, durante a menoridade de D. Pedro II, marcou-se pela extinção das figuras dos ouvidores, corregedores e chanceleres como magistrados,

universalizando-se a figura do juiz como magistrado de 1ª instância, nas modalidades de: juiz municipal, de paz e de direito.

Em momento posterior, em razão da promulgação do Código Comercial pela Lei 556, de 25 de junho de 1850, determinou-se a criação dos Tribunais do Comércio no Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia, como foro privilegiado para os comerciantes, os quais seriam presididos por um magistrado letrado e por comerciantes deputados. No entanto, tiveram vida curta, pois o Decreto 2.342, de 6 de agosto de 1873, veio a retirá-lhes sua função judicante, deixando-os como simples órgãos administrativos de registro de atos comerciais.

### **2.3 O Poder Judiciário na Constituição de 1891**

A Constituição Republicana instituiu a Justiça Federal para apreciar as causas em que a União fosse parte, de modo que questões constitucionais seriam da competência dos juízes federais, os quais poderiam declarar a inconstitucionalidade das leis nos casos concretos, surgindo, assim, o controle difuso de constitucionalidade das leis em nosso país.

O Supremo Tribunal de Justiça passou a denominar-se Supremo Tribunal Federal, compondo-se de 15 Ministros e possuindo função uniformizadora da jurisprudência em matéria de direito constitucional e federal através da emenda constitucional de 3 de setembro de 1926.

A criação dos Tribunais Federais também foi prevista pela Constituição de 1891, porém, estes nunca chegaram a ser criados durante a República Velha, pela qual perdurou nossa primeira carta política. Assim, pelo Decreto 3.084, de 5 de novembro de 1898, surgiram apenas os juízes federais, sendo sua lotação por Estado distribuída da seguinte forma: 1 juiz seccional, 3 juízes substitutos e 3 juízes suplentes.

Os Tribunais de Relação das Províncias passavam a Tribunais de Justiça dos Estados (19 Tribunais), como órgãos de cúpula da Justiça Comum Estadual, assumindo, inicialmente, as mais variadas denominações.

A República manteve os juízes de direito (que no Rio Grande do Sul eram denominados de Juízes de comarca), os juízes municipais (chamados em alguns Estados de juízes distritais), os tribunais do júri e os juízes de paz (que continuavam sendo eletivos).

A Constituição de 1891 garantia aos magistrados a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos, visando reparar os abusos do Império contra magistrados que discordassem das políticas governamentais.

#### **2.4 O Poder Judiciário na Constituição de 1934**

A Revolução de 1930 levou Getúlio Vargas ao Poder e deu fim à República Velha, inaugurando-se a Justiça Eleitoral através da promulgação do Código Eleitoral (Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), haja vista que o sistema político anterior facilmente manipulava os pleitos eleitorais.

Em 20 de maio de 1932 era instalado o Tribunal Superior Eleitoral, integrando a Justiça Eleitoral também os Tribunais Regionais Eleitorais nos Estados e juízes eleitorais, cuja estrutura foi, posteriormente, referendada pela Constituição de 1934 como ramo especializado do Poder Judiciário, juntamente com a Justiça Militar.

O Supremo Tribunal Federal teve sua composição diminuída para 11 ministros (Decreto 19.656, de 3 de fevereiro de 1931), passando a ser denominado de Corte Suprema.

Assevera-se, ainda, que a Constituição de 1934 consagrou a competência do Senado Federal para suspender a execução de qualquer lei ou ato declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário, emprestando efeito *erga omnes* à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em momento posterior, com a Lei 244, de 11 de setembro de 1936, foi criado, no âmbito da Justiça Militar o Tribunal de Segurança Nacional, com sede no Distrito Federal, para funcionar em estado de guerra ou de grave comoção intestina, julgando militares e civis que atentassem contra a segurança do Estado.

#### **2.5 O Poder Judiciário na Constituição de 1937**

Getúlio Vargas, em 1937, fechou o Congresso Nacional e instituiu o "Estado Novo", alterando substancialmente a atividade do Poder Judiciário, na medida em que extinguiu a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral.

A Carta de 1937, mesmo não introduzindo qualquer modificação formal no texto constitucional acerca do modelo difuso de controle de constitucionalidade (art. 101, III, b e c), revelou-se um retrocesso, pois o constituinte, no artigo 96, parágrafo único, consagrou princípio segundo o qual, no caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei, poderia o Presidente da República submetê-la

novamente ao Parlamento e, confirmada a sua validade por dois terços de votos em cada uma das Casas da assembléia, tornava-se insubsistente a decisão do Tribunal.

## **2.6 O Poder Judiciário nas Constituições de 1946 e 1967**

A Constituição democrática de 1946, além de restabelecer a Justiça Federal, criou o Tribunal Federal de Recursos (regulamentado pela Lei nº 33, de 13 de maio de 1947 e efetivamente instalado em 23 de junho de 1947), como instância revisional das sentenças prolatadas pelos juízes federais, composto, inicialmente, por 9 ministros e, posteriormente, por 13.

Restaurada também a Justiça Eleitoral, com competência não apenas pelo julgamento das contendas eleitorais, mas como organizadora dos pleitos, a Constituição de 1946 possuiu o mérito de trazer para o Poder Judiciário a Justiça do Trabalho, transformando seus Conselhos em Tribunais, o que completou o quadro das Justiças Especiais, mantendo, também, a Justiça Militar como foro especial para os militares, cujos órgãos de base passaram a ser as auditorias militares.

A grande novidade da Carta Magna de 1946, no campo do controle de constitucionalidade das leis, foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 16/65, com a instituição da ação direta de inconstitucionalidade contra a lei em tese, adotando-se o controle concentrado, mas sem dispensar o controle difuso nos casos concretos.

Em momento posterior, a Constituição autoritária de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1, de 1969, frutos do Regime Militar implantado pela Revolução de 1964, mantiveram a estrutura básica do Poder Judiciário.

O Ato Institucional nº 5, de 1968, que conferiu ao Chefe do Poder Executivo Federal poderes quase ilimitados, permitiu que pudesse demitir, remover, aposentar ou colocar em disponibilidade os magistrados, sendo suspensas as garantias constitucionais da vitaliciedade e inamovibilidade. O Ato Institucional nº 6, que se lhe seguiu, atingiu diretamente o Supremo Tribunal Federal, reduzindo de 16 para 11 o número de seus ministros.

Com a Emenda nº 7/77 (outorgada depois do fechamento do Congresso, através do "Pacote de Abril"), criou-se o Conselho Nacional da Magistratura, como órgão disciplinar, competindo-lhe receber reclamações contra membros dos Tribunais e sendo-lhe facultado avocar processo disciplinares contra juízes de primeiro grau e introduziu a figura da advocatária: poder dado ao Supremo Tribunal Federal, por solicitação do

Procurador-Geral da República, de avocar toda e qualquer causa em curso perante qualquer órgão judicante.

## **2.7 O Poder Judiciário na Constituição de 1988**

A maior inovação da Constituição de 1988 quanto à estruturação do Poder Judiciário foi a criação do Superior Tribunal de Justiça como Corte de uniformização de jurisprudência em torno da legislação federal, permitindo que o Supremo Tribunal Federal pudesse assumir feições de Corte Constitucional, como guardião maior da Constituição.

O STJ, que surgiu da transformação do TFR (Tribunal Federal de Recursos) em tribunal superior, passou a ser o órgão de cúpula da Justiça Comum, tanto Estadual quanto Federal, ao lado do TST (Tribunal Superior do Trabalho), TSE (Tribunal Superior Eleitoral), e STM (Superior Tribunal Militar) nas Justiças Especializadas.

Adotou-se, como sistemática recursal no âmbito do STJ e STF, a orientação segundo a qual o STJ apenas aprecia a questão infraconstitucional debatida na decisão do TRF ou do TJ. Havendo matéria constitucional envolvida, a parte deverá interpor, simultaneamente, recurso especial para o STJ e recurso extraordinário para o STF, aguardando a apreciação do primeiro para, só então, discutir a matéria constitucional. O modelo tem suas deficiências, na medida em que exige a interposição antecipada de recurso que, possivelmente, poderá não ser necessário, se a questão for resolvida com a correta exegese apenas da legislação infraconstitucional.

Outra inovação da Carta Magna de 1988 foi a criação dos juizados especiais, cíveis e criminais, com competência para julgamento das causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, visando implementar um melhor acesso à Justiça, cujo procedimento, em alguns casos, dispensa advogados, objetivando a conciliação e a possibilidade de revisão por uma turma de juízes de 1º instância.

Atualmente, visando simplificar e aglutinar demandas, a Carta Política de 1988 previu a coletivização do processo através das denominadas “ações coletivas”, permitindo a extensão da decisão de uma demanda a todos os afetados pela mesma causa, em defesa de interesses difusos e coletivos, por meio do mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX) e a ação civil pública (CF, art. 129, III).

E, por fim, no que tange ao controle de constitucionalidade das leis, a Emenda nº 3/93 introduziu o instituto da ação declaratória de constitucionalidade a fim de solucionar dúvidas constitucionais.

### **3. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

A corrupção, contrariamente ao que se pensa, possui raízes na própria colonização do Brasil, haja vista que o sistema colonial foi erguido sobre os pilares da Monarquia Absolutista, fazendo com que o monarca e administradores se mantivessem unidos por laços pessoais e paternalistas, objetivando o lucro desenfreado, dizimando as riquezas da colônia, sem qualquer comprometimento ético, funcional ou coletivo. É dessa época que se extrai a ideia de que a coisa pública é de ninguém e que sua única utilidade é satisfazer os anseios da classe que ascendeu ao poder.

Os parâmetros colonizatórios não eram os melhores, a ética e a lei eram tão ignoradas que o Padre Antônio Vieira em célebre pregação, voltando-se contra os monarcas comparava-os ao comum dos ladrões.

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

No início do século XVIII, o contrabando de ouro disseminou-se até mesmo no meio religioso e, com a chegada da Família Real ao Brasil, D. João VI distribuiu honrarias e títulos de nobreza de forma desmedida, a fim de conquistar apoio político e financeiro da elite local, o tráfico negreiro passou a dominar a rotina do Império mesmo após firmados inúmeros tratados e atos normativos, em razão de gerar uma economia paralela, utilizando-se o suborno para que as autoridades compactuassem com tal prática, e somente foi extinto em 1850, após a invasão inglesa aos portos brasileiros em busca de navios negreiros.

Proclamada a República em 1889, iniciaram-se as fraudes eleitorais, de modo que a representatividade política e a legitimidade democrática não se combinavam. Assim, através da reiteração de tais práticas, aliada à tolerância das mesmas, institucionalizou-se a corrupção, por exemplo, através dos diversos “golpes de Estado” realizados no Brasil, disseminando ainda mais a corrupção.

A democracia exige maturidade da consciência popular, pois seu processo de aprimoramento também pode estimular a prática de certos atos de corrupção, por exemplo, ao injetar dinheiro público em atividades político-partidárias, que será revertido para si, em caso de reeleição ou para o partido a que pertença.

No plano político-administrativo, o termo corrupção está associado a perverter a ordem jurídica, na qual o interesse público constitui princípio basilar da Administração Pública. Assim, denominam-se genericamente por “corrupção” atos que consubstanciem a preterição do interesse público em prol do interesse privado.

A corrupção atinge todas as esferas do Poder e a ineficiência estatal, em razão da precariedade da repressão, é um fator apto a desenvolver, ainda mais, tais práticas.

Nesse diapasão, após a reestruturação democrática do país, o legislador infraconstitucional, amparado pelo artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, editou a Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992 (nascida do Projeto de Lei nº. 1.446/91) denominada Lei de Improbidade Administrativa, proposta e sancionada pelo então Presidente Fernando Collor de Mello, posteriormente afastado do cargo pelo processo de *impeachment*, cujo intuito foi combater os atos praticados por agentes públicos que lesionavam o bom funcionamento da Administração Pública.

Consideram-se a agentes públicos, para tais fins, aqueles que mantenham algum vínculo de ordem funcional com o Poder Público (exercem um *múnus* público), qualquer que seja a sua natureza, independente de remuneração e alcançando os particulares que recebam recursos públicos ou terceiros que o induzam à prática do ato ou com ele concorreram ou se beneficiaram, direta ou indiretamente, do produto ilícito.

Ademais, pode-se dizer que, a partir da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional nº 18/98, a expressão agente público passou a considerar quatro categorias, a saber: agentes políticos (contrariamente à decisão do STF na Reclamação nº 2.138/200), servidores públicos, militares e, por fim, particulares em colaboração com o poder público.

Prevê a referida Lei que o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada tem legitimidade para ajuizar, em face de agente público, a ação civil por ato de improbidade administrativa, sendo o conceito desta mais amplo do que o de corrupção e, portanto, absorvendo-o.

Consoante as condutas ímprobas, foram criados três artigos (art. 9, 10 e 11 da Lei 8429/92) a fim de impedir que tais agentes se enriquecessem ilicitamente, causassem prejuízos aos cofres públicos ou violassem os princípios norteadores da

Administração Pública, sujeitando-se às penalidades do artigo 12 daquela lei, além das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, que podem advir do mesmo fato.

As sanções previstas pela Lei nº 8.429/92 são: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento integral do dano, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública, bem como dela receber benefícios.

Assim, se todo o poder emana do povo, como preceitua o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que deve exercê-lo nos termos da Lei Superior, com base em seus princípios, em especial os da administração pública, a corrupção administrativa quebra esse vínculo, uma vez que ofende os princípios do Estado, tornando ilegítimo e inaceitável o seu desempenho, trazendo insegurança e instabilidade.

### **3. O PODER JUDICIÁRIO E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

A Carta Magna de 1988, em seus artigos 15, V, e 37, XXII, § 4º mencionou pela primeira vez a expressão improbidade administrativa, sendo, posteriormente, regulamentados pela Lei 8.429/92 (denominada Lei de Improbidade Administrativa) ao dispor acerca das sanções políticas, civis e administrativas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

Também o código penal faz referência à matéria quando estende a responsabilidade a qualquer pessoa, mesmo não sendo agente da administração pública, que venha a induzir, concorrer para a consumação do ato de improbidade ou dele se favorecer de qualquer maneira direta ou indiretamente.

O conceito de improbidade administrativa nos remete, inicialmente, a dois dos princípios constitucionais aos quais deve se curvar a Administração Pública: os princípios da legalidade e da moralidade. O princípio da legalidade determina que os atos administrativos sejam sempre praticados observando-se, estritamente, os pressupostos legais, abrangendo as regras e princípios que defluem do sistema normativo vigente.

Assim, toda e qualquer conduta omissiva ou comissiva, que promova o desvirtuamento da Administração Pública e de seus fundamentos básicos de moralidade, afrontando os princípios da ordem jurídica do Estado de direito, e principalmente, que

seja atentatória ao patrimônio público e ao bem-estar da sociedade, configura um ato de improbidade.

A Administração, visando atender ao interesse público, possui poderes (poder-dever), ou seja, uma capacidade geral de agir, de emitir comandos a terceiros, independentemente de sua concordância, e de auto-executar as suas decisões, com meios coercitivos próprios, sem necessitar do Poder Judiciário, pois muitas das atuações administrativas são dotadas de um caráter imperativo.

Ocorre que, há casos, nos quais se verifica o controle externo dos atos administrativos pelo Poder Judiciário que busca verificar além de sua legalidade, a sua finalidade, considerando se o dever da administração foi ou não cumprido pelo agente.

Sabe-se que as sanções administrativas, depois de precedidas do devido processo administrativo, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa e atendendo aos requisitos dos atos administrativos, sob pena de nulidade, podem ser aplicadas pelo Poder Judiciário.

Salienta-se que tal controle não se limita aos aspectos formais do ato sancionador, de modo que, a motivação do ato, a efetiva existência dos motivos invocados e a proporcionalidade da sanção aplicada, são alguns dos aspectos passíveis de apreciação jurisdicional.

O Poder Judiciário deve fazer o controle de legalidade do ato administrativo (em sentido amplo, ou seja, o controle de leis e dos princípios e regras constitucionais expressos ou implícitos).

Tal fato, por consequência, permite que, indiretamente, o Poder Judiciário atinja o mérito do ato administrativo, consoante se verifica na Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental número 45.

Afirma-se que, o sistema de controle da corrupção no Brasil e sua relação com o poder Judiciário, após o advento da Constituição Federal de 1988, passaram, sobretudo após a Emenda Constitucional número de 2004, a ter um sistema relativamente bem estruturado de controle da corrupção.

Essa estruturação iniciou-se com a nova lei orgânica dos tribunais de conta de 1992, que deu a estes prerrogativas novas, tais como a paralisação de obras, mas que ainda precisa ser aprimorado. O Brasil também criou a CGU (Controladoria-Geral da União) em 2001 e, a partir de 2003 o governo federal iniciou as chamadas “operações da Polícia Federal” contra a corrupção.

São inerentes à corrupção grandes custos políticos, administrativos e sócio-econômicos. Os desperdícios, os desvios de investimentos necessários e a inversão de valores podem somar-se ao descrédito e à baixa eficiência da administração pública, quando acometida de improbidade administrativa.

Assim, faz-se necessária a discussão de duas questões: reforma política, em especial, reforma no financiamento de campanha, e reforma no sistema de punição dos delitos. Isso porque, a tolerância das decisões judiciais como fatores de incerteza para a punição dos casos de corrupção, bem como a probabilidade da impunidade, incentivam o cometimento da improbidade administrativa, aumentando a crença na impunidade.

O uso de procedimentos formais faz com que a corrupção tenha pouca visibilidade, por vezes transformando em interesses institucionais, aparentemente legítimos, interesses que na verdade são oriundos de grupos alheios ao Estado, beneficiando pessoas, físicas ou jurídicas, de direito privado, pois apenas a minoria dos corruptos deixa pistas, permanecendo a grande maioria encoberta e merecendo tratamento respeitoso.

No V Congresso da Rede Latino-americano de Juízes, cujo marco teórico foi “Desafios Contemporâneos Para el Espacio Judicial Latinoamericano”, realizado no auditório do Palácio Nacional da Suprema Corte do Peru, quando presentes Magistrados de 13 (treze) países, na Abertura o Ministro Presidente da Suprema Corte de Peru, Dr. César San Martín destacou que é endêmica a corrupção na América Latina, a qual, para ele, é uma violação a direito fundamental, atingido gravemente os mais frágeis na estrutura da pirâmide social.

Desde logo assinalou que a cooperação judicial é uma ferramenta para convergir as atividades jurisdicionais e combate à corrupção e ao crime organizado; a qual que deve ser orientada para promover a consolidação do espaço judicial latino-americano, para facilitar um intercâmbio fluído e transparente das atuações processuais, integrando o direito comunitário ao nacional.

Está prevista a realização da 1ª Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), a ser realizado em maio de 2012, que servirá como base ao Plano Nacional que cuida do tema e que não se basta, pois precisa estar integrado a um contexto de América Latina, necessitando, para o combate e prevenção à corrupção e ao crime organizado internacional, desenvolver urgentes estudos a respeito do poder judiciário nos países que a integram, desde as questões de autogoverno, integração, cooperação e mecanismos com harmonização de legislação.

Dessa forma, o ativismo judicial expressa uma postura proativa e expansiva do intérprete no que tange à Constituição Federal, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário, objetivando contornar o processo político majoritário quando insuficiente,

Por fim, assevera-se que, no momento atual, amparado pela Carta Magna de 1988, bem como pela Lei de Improbidade Administrativa, cabe ao Poder Judiciário a missão de assegurar os Princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, zelando, sobremaneira, pela probidade na Administração Pública, consoante os anseios republicanos, promovendo-se um maior ativismo judicial no combate efetivo à corrupção no Brasil.

#### **4. CONCLUSÃO**

A Constituição Federal de 1988 externou grande preocupação com a moralidade político-administrativa, elevando-a a condição de princípio, A legislação infraconstitucional acompanhou essa tendência, procurando, através da tipificação de atos de improbidade, exaurir o maior leque possível de práticas passíveis de reprovação.

À parte as freqüentemente mencionadas falhas da Lei nº 8.429/92, nossa percepção é de que a edição de normas, por si só, não surtirá o efeito desejado se não houver um desejo original dos administrados, consoante mencionado anteriormente.

Probidade é um conceito associado à Moral, e, consoante os ensinamentos de Miguel Reale, o ato só estará realmente de acordo com a Moral quando realizado espontaneamente. Para tanto, sua prática pressupõe a criação de uma cultura de probidade, sendo preciso educar o povo para que utilize o remédio mais eficaz à corrupção: o voto.

A diminuição da corrupção administrativa passa por um necessário processo de conscientização, que tenda a diminuir a tolerância à sua ocorrência e a reduzir a impunidade.

Sem dúvida essa consideração deve passar, mesmo inconscientemente, pelas cabeças das pessoas que planejam as estratégias de ação do Estado, analisando-se os custos e fazendo opções, elegendo-se prioridades, cujos resultados só podem ser avaliados em longo prazo.

Isso porque, o combate à corrupção e à improbidade é questão que deve ser atacada de forma conjunta por todos os órgãos de controle e regulação do País, mediante cada vez maior integração entre o Tribunal de Contas da União, Ministério

Público Federal e Estadual, Secretaria da Receita Federal (SRF), Banco Central do Brasil (BACEN), Corregedoria-Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério da Justiça e Poder Judiciário.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê expressamente, em seu artigo 37, o dever de moralidade a que devem se curvar os agentes públicos, quaisquer que sejam suas funções. O parágrafo quarto do mesmo artigo impõe sanções àqueles que declinarem desse modelo ético, sendo que o legislador constituinte não fez qualquer ressalva quanto ao alcance desse ditame.

Ao mesmo tempo, em diversas oportunidades, o mesmo legislador dispõe acerca dos crimes de responsabilidade, infrações com caráter político, imputáveis a um limitado número de indivíduos, em razão da função por eles exercida, demonstrando o claro propósito de impedir que aqueles que demonstrem inaptidão continuem a ocupar os mais altos cargos públicos da nação.

O Brasil possui um histórico já há muito comprometido pelo desvirtuamento do funcionalismo público. Desde o período colonial, voltado à exploração de bens e riquezas, em que não se buscava de fato edificar uma nação, não havendo *animus* de permanência por parte dos que aqui aportavam, parece-nos que se instituiu um juízo segundo o qual a coisa pública a ninguém pertence.

Tal noção parece ter potencializado a corruptibilidade do cidadão brasileiro, adaptado à idéia do famoso “jeitinho”, o que tem se mostrado mais evidente nas últimas décadas.

A Lei de Improbidade Administrativa, concretizando a disposição constitucional, constituiu um significativo avanço e foi criada com o intuito de gerar o máximo de ônus àquele que venha a lesionar a coisa pública, esteja ele a serviço do Estado, seja ele particular, ao contrário do que se observava nos dispositivos jurídicos até então vigentes.

Apontando com minudência (apesar de não taxativamente) os diversos atos de improbidade administrativa passíveis de serem praticados, ela submete a sanções realmente severas todos aqueles que neles incorrerem. Seu objetivo, tendo em vista a proteção ao erário e à moralidade administrativa, é punir com rigidez o agente faltoso de modo a coibir a prática de atos de improbidade, e por esta razão, não se limita a sanções políticas, indo além: impõe sanções de cunho pecuniário.

Não obstante haja divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, e assim, das sanções a ele previstas, demonstramos que o bem jurídico principal a ser protegido pelo referido diploma é o patrimônio público, visto que, das três modalidades de atos ímprobos dispostas na lei, duas se encaixam no âmbito do Direito Civil, quais sejam: atos que importem enriquecimento ilícito e atos que causem dano ao erário.

Dessa forma, o combate à corrupção administrativa deve ter início no aprimoramento do trabalho dos agentes públicos que estão encarregados de reprimir a improbidade administrativa. Novos investimentos materiais e em pessoal serão sempre bem vindos, mas constituem-se numa variável que os atuais órgãos de controle não podem manejar.

O que está ao alcance dos operadores do direito, principalmente dos Magistrados e dos membros do Ministério Público, é a eficiência do seu trabalho, respeitados os direitos e as garantias constitucionais dos eventuais imputados, os quais devem agir, de forma assídua e veemente, no combate à corrupção.

## **BIBLIOGRAFIA**

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella e FILHO, Pedro Paulo de Rezende Porto (Orgs.). Improbidade Administrativa. Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. Improbidade administrativa e crimes de prefeitos. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2001.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 9 ed. São Paulo: RT, 2005.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Processo penal. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernandes Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 21. ed. São Paulo: Saraiva 1994.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção, in: LEITE, Celso Barroso (coord.). Sociologia da corrupção. 1987.