

## A CORRUPÇÃO FRENTE AOS CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA \*

Lays de Fatima Leite Lima  
Teresa Raquel Maciel Nascimento\*\*

SUMÁRIO: Introdução; 1Princípios da Administração Pública; 2 Controles interno e externo que regem a Administração; 3 A corrupção dentro da Administração Pública; Conclusão; Referências.

### RESUMO

O presente artigo trata da ética na Administração Pública, identificando os princípios que regem a Administração e posteriormente os controles interno e externo que a regulam. Por fim, analisa-se o problema da corrupção dentro da Administração Pública e como combatê-la.

### PALAVRAS- CHAVE

Administração Pública. Princípios. Controle. Corrupção.

### Introdução

O Estado Democrático de Direito possui um dos grandes problemas que surgiu a partir do capitalismo. A ética na administração pública é uma qualidade que se observa ameaçada nos dias atuais, para sua manutenção é necessária a atuação dos controles administrativos para resguardar os direitos da sociedade.

O controle que tem como fim precípua manter os objetivos da Administração assegurando-os através dos princípios, não permite somente a defesa de direitos individuais, mas também coletivos, podendo-o ser feito pela população. Assim, para a concretização dos atos públicos, exercidos pelos agentes públicos o controle se faz presente.

Quando esse controle não é eficaz, abre lacunas para que ocorra a corrupção, esta proliferada mediante a possibilidade de discricionariedade dos agentes públicos nos atos que constituem a Administração, provocando verdadeiro desvirtuamento das funções.

Há de se elencar que a Administração Pública, como forma de transparente constituição do Estado, que usufrui de prerrogativas e pratica atos públicos, deve ser eivada de legalidade e moralidade, sendo os princípios e a norma meios pelos quais devem ser seguidos as atividades do administrador público.

---

\* Artigo científico elaborado para disciplina de Direito Administrativo, ministrada pelo professor Hugo Passos, do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.

\*\* Alunas do curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco.

## 1 Princípios da Administração Pública

Para que se alcance a ética na administração pública se torna imprescindível a observância a alguns princípios que regem a administração pública, que são assim próprios desta ou mesmo de pertencentes a outros ramos do direito.

Assim, na administração pública para que os atos sejam válidos e possam ser praticados pelos agentes públicos devem obedecer o que está previsto em lei, respeitando o princípio da legalidade, posto que está se tutelando o interesse público. Desse modo, a administração pública só pode fazer o que a lei assim estipula, não podendo esta se mover sem observar este princípio, sob pena de praticar ato que será inválido ou mesmo sob pena do referente administrador público que assim proceder ser responsabilizado civil ou mesmo criminalmente.

Nesse mesmo sentido Zanela Di Pietro reitera

A observância do referido preceito constitucional XXXV, em decorrência do qual a “ lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão”, ainda que a mesma decorra de ato da administração. E a Constituição ainda prevê outros remédios específicos contra a ilegalidade administrativa, como a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção; tudo isso sem falar no controle Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e no controle pela própria Administração.<sup>1</sup>

Dessa forma, o princípio da legalidade referente ao poder público, incide na correta atuação da administração pública, a qual é dada a imposição de cumprir o que está expresso em lei, ou seja, os agentes públicos só podem agir segundo o que está expresso em lei. Porém, no que tange os particulares, o mesmo princípio é concebido de forma diversa, constituindo uma garantia da liberdade, sendo assim estes agem levando em consideração o que a lei não proíbe, ou seja, agem assim pela própria vontade.

Outro princípio que deve estar sempre presente na administração pública, é o princípio da impessoalidade, que se refere que a atuação desta deve se dar de modo impessoal para que se alcance o interesse público, sendo que esta impessoalidade deve se dar tanto no que se refere ao a gente público, que presta o serviço, quando no que tange ao destinatário, no sentido de que não deve assim a administração proceder de forma a favorecer ou prejudicar determinadas pessoas.

No que tange assim a moralidade na administração, busca suas bases no sentido de frear o poder discricionário dos administradores públicos, devendo estes inserirem em suas

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2010. p.64.

condutas perante a administração um agir segundo os padrões estabelecidos pela coletividade, ou seja, deve ser orientado pelos princípios e valores públicos. Assim, em decorrência do foi exposto, entende-se que mesmo as práticas que atentem contra a moral comum podem ser consideradas como ofensivas ao princípio da moralidade.

Dessa maneira, Juarez Freitas ressalva

De certo modo, tal princípio poderia ser identificado com o da justiça, ao determinar que se trate a outrem do mesmo modo que se apreciaria ser tratado. O "outro", aqui, é a sociedade inteira, motivo pelo qual o princípio da moralidade exige que, fundamentada e racionalmente, os atos, contratos e procedimentos administrativos venham a ser contemplados à luz da orientação decisiva e substancial, que prescreve o dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez.<sup>2</sup>

Partindo desse pressuposto, se faz importante ressaltar que a administração pública cabe zelar pela observância a moralidade administrativa para que a sua atuação não seja eivada de vícios. Assim, até mesmo na admissão dos servidores públicos deve ser observado o referente princípio, independente de ser esta por concurso ou mesmo por nomeação em função de confiança ou cargo em comissão, sendo estes últimos os mais propícios a corrupção, posto que disponibilizam ao administrador uma margem de discricionariedade maior na escolha o ocupante do referido cargo, o que acarreta o arraigamento do nepotismo.

Sendo assim, declarada a imoralidade administrativa, o ato será considerado inválido, mesmo tal princípio não se esgotando no que seria o princípio da legalidade, pois pode existir leis imorais, que poderão assim ser consideradas inconstitucionais. Logo, quando para que essa imoralidade administrativa seja apreciada é necessário a utilização de uma ação popular e a verificação dos dispositivos presentes na Constituição que versam sobre o referente assunto, que estão compreendidos nos artigos 15, V, 37, §4º e por fim o 85, V.

À administração pública é dada o dever de divulgar os seus atos praticados, devendo disponibilizar assim aos administrados as informações de como esta se desenvolvendo um determinado negocio publico, com ressalva a presença do sigilo previsto em lei. Sendo assim, se lei dispuser que em determinado ato devera ser sigiloso em decorrência de defesa da intimidade e interesse social, deverá ser assim resguardado os atos

---

<sup>2</sup> FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo:Malheiros, 1997, p. 67-68.

referentes, podendo somente ser violados se houver verificação de interesse maior, como previsto nos artigos 5º, XI e XII, que versam sobre o direito a intimidade.

Devendo desta maneira, as informações devidas serem prestadas por meio oficial, para que a publicidade tenha eficácia, na medida em que só possuem validade os atos se conhecidos por todos, sendo que se utilizados meios não oficiais, não há que se falar em obrigatoriedade do cumprimento de algum ato público. Assim, a devida publicidade possibilita a efetivação da transparência na administração pública, o que garante maior eficiência na prestação do serviço público direcionado ao interesse da sociedade.

Portanto, tendo como viés os princípios acima citados, é importante também ressaltar que a administração pública deve prestar serviços adequados, no sentido de buscar a satisfação dos administrados, para que seja resguardado o princípio da eficiência. Assim, entende-se que ao agente público é dado o dever de prestação dos serviços com o intuito de alcançar resultados mais satisfatórios possíveis, devendo esta noção também ser empregado no que tange a organização da administração.

Dessa forma, Hely Lopes Meireles assevera sobre o referido princípio

o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Este dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde 'ao dever da boa administração' da doutrina italiana, o que se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.- lei 200/67.<sup>3</sup>

Logo, o que se busca é além da atuação eficiente do Estado, tendo em seu bojo o princípio da legalidade, a atuação mais do agente público da melhor maneira, no sentido de viabilizar para a sociedade resultados mais satisfatórios. É assim considerado como um princípio que é imprescindível, o que compõe a classificação de princípios, não podendo prevalecer sobre outros.

## 2 Controles interno e externo que regem a Administração

A Administração Pública direta ou indireta realizam, através de atos públicos, funções que permitem o funcionamento do Estado. Para tanto, possui uma forma de controle para impedir que atos administrativos possam contrariar os preceitos legais que regem a Administração, tendo em vista tratar-se de bens da própria sociedade e do Estado em si, para auxiliar na manutenção de seus objetivos e impedir o desvirtuamento das funções.

---

<sup>3</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996. p.90.

Para que esse controle ocorra de modo eficaz, a Administração é avaliada através de dois controles: um interno à Administração Pública e outro externo. A partir desses controles é que será controlada as atividades desenvolvidas pela mesma e aplicada sanção, em caso do desvirtuamento do objetivo.

O controle interno é feito pelos mesmos órgãos da Administração Pública já o externo por órgãos que não a compõe, estes decorrentes do Poder Legislativo ou Judiciário. Como bem pontua Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>4</sup> “[...] interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.”. Portanto, a Administração Pública funciona através de vários controles que permitem sua transparência e legitimidade.

O controle interno tem por finalidade, como consta no artigo 74 da Constituição Federal de 1988

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Através dessas finalidades a Administração exerce uma autotutela, para tanto regula-se através de várias leis como o Decreto-lei federal 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Lei nº 10.180 de 06 de fevereiro de 2001, Lei 4.320 de 17 de março de 1964, Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, dentre outras.

O Controle externo abrange o controle parlamentar direto, que é o controle exercido pelo Congresso Nacional, previsto no artigo 49, inciso X da CF/88, o controle realizado pelo Tribunal de Contas que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, como dispõe o artigo 70 da Carta Magna, há ainda o controle jurisdicional por meio do qual permite ao Poder Judiciário apreciar ameaça ou lesão às questões de direitos individuais e coletivos, como pondera Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>5</sup> “[...] O Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos

---

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.937.

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 711

individuais e coletivos.”. Caracterizando o sistema de jurisdição una, como consta no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

O doutrinador Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>6</sup> ainda ressalta

Dentre todos os controles o mais importante, evidentemente, é o que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário. Quando se trata de contrastar a conduta administrativa vinculada com as normas que a presidem, não se propõe dificuldades jurídicas de monta. Quando, todavia, a administração atuou fundada em norma da qual decorria algum espaço de discricionariedade administrativa, o exame da legitimidade de sua ação pode se tornar tormentoso.

Assim, o controle Judiciário, através do qual será observada a atuação dos órgãos da administração pública quanto as suas normas em relação à sua conduta, encontra peculiaridades quando trata-se de normas que permitem uma discricionariedade do ente administrativo que proporcionam, por vezes, alguns conflitos de legitimidade.

É através do controle externo que os cidadãos poderão, através de habeas corpus, habeas data, mandado de injunção, mandado de segurança individual e coletivo, ação popular e ação civil pública denunciar as irregularidades para o órgão de controle externo, como trata o parágrafo 2º do artigo 74 “§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

É o controle judicial que permite a correta aplicação do direito ao caso concreto, sendo o mesmo legitimado para anular condutas ilícitas realizadas pela Administração Pública, não podendo agir contra a lei, observando o princípio da legalidade.

Nesse viés, o controle protege contra a corrupção dentro da administração pública, na qual o agente público prioriza seu próprio benefício ou de terceiros, esquecendo das normas. É importante ressaltar que a corrupção é constituída por uma falta de ética por parte do agente, que através de seus atos infringem leis e princípios regulamentadores da Administração.

### 3 A Corrupção dentro da Administração Pública

A corrupção está cada vez mais presente na administração pública, principalmente pelo domínio do capitalismo na sociedade. A prática, pelos agentes públicos, de atos atentatórios contra a administração além de constituir crime previsto na legislação penal, no seu artigo 333, enfraquece o gerenciamento do Estado.

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.936.

Assim, é de fundamental importância que o controle exercido pelos demais entes e pela própria Administração, para a fiscalização de atos dos agentes públicos sejam eficazes e funcionem de maneira a coibir a prática de tais atos.

O controle externo, através do Poder Judiciário, permite que sejam analisados atos de qualquer natureza, desde que sob a perspectiva dos princípios da legalidade e moralidade, como trata Di Pietro (2005, p. 711) “O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, agora, pela Constituição, também sob o aspecto da moralidade.”

Então, através desse controle e visando a transparência dos atos públicos, qualquer membro da sociedade pode ajudar na fiscalização da atuação da Administração. É salutar entendermos que, não é somente o controle externo que permite essa “vigilância”, contudo é o que se torna mais eficiente tendo em vista que permite a atuação da sociedade, através dos remédios constitucionais.

A corrupção se faz tão presente no Estado que devido aos excessos já houve proposta de emenda constitucional do Senador Hélio Costa para tornar inafiançáveis e imprescritíveis os crimes de corrupção na administração pública.

O senador disse “O corrupto consegue favorecer-se das leis envelhecidas, anacrônicas, utiliza brechas legais e obtém em seu favor sucessivos recursos protelatórios, o que comumente leva à prescrição das ações intentadas pelo Estado contra ele”<sup>7</sup>. Portanto, muitos desses crimes ficam impunes à atuação do Judiciário, no que tange a aplicação de penalidades para sancionar infrações.

Esse limitado controle da administração no combate a corrupção se dá de forma mais acentuada em algumas áreas da administração em que a própria lei dá margem para que haja certa corrupção, no que se refere assim a possibilidade de indicação de pessoas a cargos de confiança, em que é dado ao governante um poder de discricionariedade para a escolha de um agente público que entenda mais conveniente a cumprir determinada função, o que na maioria das vezes possibilita a entrada de profissionais, em sua maioria, despreparados, que são escolhidos sem qualquer critério ético, visando principalmente à satisfação de interesses pessoais do governante.

Dessa forma, o que tem se verificado no Brasil é que o aumento desses cargos de confiança, seja a nível federal, estadual ou municipal, vem acarretando cada vez mais o

---

<sup>7</sup>

**Proposta de senador torna inafiançável crime de corrupção na administração pública.** Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/127257/>. Acesso em: 31 maio 2010. p.01

problema da corrupção tão evidente no país, na medida em que se verifica a predominância de práticas clientelista e arbitrárias na distribuição destes cargos, o qual reflete assim a disposição dos governantes a buscarem sempre mais os interesses pessoais, o que reflete na colocação de familiares e coligados dos partidos políticos nestes cargos, ocasionando um verdadeiro loteamento de cargos públicos.

Assim, a solução para o combate a corrupção neste sentido, está evidentemente nas mãos do legislador e dirigentes políticos, na edição de normas, a curto prazo, que diminuíssem o poder de discricionariedade dado a estes governantes, bem como medidas que aumentasse a fiscalização da distribuição destes cargos, o que possibilitaria uma maior garantia de predominância do interesse público, posto que é considerado o objetivo da administração pública.

### **Conclusão**

A administração pública para assim alcançar o seu real objetivo, que é o interesse público na sociedade, deve respeitar os princípios estabelecidos na Constituição e que, em sua maioria, são próprios da administração pública. Sendo assim, está expresso no art. 37 da referida carta, os principais princípios que compõe a administração, que é o da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, o qual estabelecem diretrizes de como deve ser a administração pública.

Partindo desse viés, se faz necessário que o agente público atue de acordo com o que esta previsto em lei, devendo atuar de forma impessoal, sem privilegiar qualquer pessoa, buscando sempre praticar condutas que se consubstanciam com a moral administrativa, primando pela ética, disponibilizando sempre que possível a publicidade dos atos públicos, e por fim primando sempre pela maior eficácia na realização das atividades com finalidade administrativa.

A administração possui dois tipos de controles dos quais são utilizados para manter seus objetivos, o controle interno e o externo. É através desses controles que tem-se a fiscalização dos atos públicos praticados pelos agentes públicos. O controle interno advém da própria Administração Pública, enquanto o externo é decorrente de entes alheios a ela. É mediante esse controle que a população possui meios legais de fiscalização que são os denominados remédios constitucionais, previstos na Constituição Federal.

Nesse sentido, o tratamento à corrupção possui a vigilância da sociedade, além da dos Poderes, como forma de inserir o cidadão, principal interessado, na defesa de seus



direitos. Um exemplo é a discricionariedade de indicação em cargos públicos de confiança, no qual dá margem a práticas clientelistas e arbitrárias na distribuição dos cargos, sendo observado a predominância do interesse pessoal ao interesse público. Para tanto, já há proposta de punição mais rigorosa para quem pratica esse ato ilícito.

## FORWARD CONTROLS FOR CORRUPTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

### ABSTRACT

This article deals with ethics in public administration, identifying the principles governing the administration and later the internal and external controls that govern it. Finally, we analyze the problem of corruption within the government and how to combat it.

### KEYWORDS

Public Administration. Principles. Control. Corruption

### Referências Bibliográficas

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

**Proposta de senador torna inafiançável crime de corrupção na administração pública**. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br/editoria/policia/news/127257/>. Acesso em: 31 maio 2010.