



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA  
CURSO DE DIREITO

**A Punição dos Atos Administrativos Burlados como Forma de  
Combate à Corrupção no Brasil**

LEONARDO JOSE FLORIANO LEITE

Goianésia-GO  
2018

LEONARDO JOSE FLORIANO LEITE

**A Punição dos Atos Administrativos Burlados como Forma de  
Combate à Corrupção no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade Evangélica de  
Goianésia, como requisito parcial para  
graduação e diplomação no curso de Direito.

Goianésia-GO  
2018

FOLHA DE APROVAÇÃO  
LEONARDO JOSÉ FLORIANO LEITE

A punição dos atos admirativos burlados como forma de combate à corrupção no Brasil

Goianésia, DEZEMBRO de 2018.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor Orientador Me. Thiago Brito Steckelberg

---

Professor Esp. Carlos Alberto da Costa  
Membro da Banca

---

Professora Ma. Simone Maria da Silva Rodrigues  
Membro da Banca

**A punição dos atos administrativos burlados como forma de  
combate à corrupção no Brasil**

**Resumo:** Sabe-se que a corrupção tem sido uma das ameaças mais recorrentes da redemocratização, como se pode observar no histórico de escândalos envolvendo governos e agentes públicos no Brasil pós-Constituinte de 1988. Os atos administrativos, que deveriam ser instrumentos do exercício da função pública em benefício da coletividade, se tornam meios de enriquecimento ilícito e tráfico de influência. Torna-se, portanto, necessário a fiscalização e controle dos atos administrativos, para que sejam executados conforme dispõe a constituição e o ordenamento jurídico brasileiro, a começar pela punição das violações destes atos. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é analisar a punição dos atos administrativos burlados como meio de combate à corrupção. Para atingir o objetivo almejado, inicialmente buscou-se conceituar e descrever os atos administrativos e suas propriedades, depois passou-se à legislação e mecanismos de combate à corrupção e por fim foi abordado a importância do controle e punição dos atos administrativos burlados no combate à corrupção. A metodologia deste estudo consiste em pesquisa bibliográfica e documental, descritiva e analítica, abrangendo consultas a materiais impressos e no meio eletrônico como *papers*, sites e revistas online especializadas na área. Constatou-se com a pesquisa que o controle e a fiscalização dos atos administrativos se configuram como uma das alternativas mais viáveis e promissoras no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** atos administrativos, fiscalização, controle, corrupção.

**Sumário:** 1. Atos Administrativos: conceitos, responsabilidades e competências; 1.1 Conceitos de atos administrativos e sua importância; 1.2 Responsabilidades e competências; 2. As leis de combate a corrupção e fiscalização dos atos administrativos; 3. Controle do uso correto dos atos administrativos como meio de combate á corrupção.

## INTRODUÇÃO

Quando se fala em operação lava-jato no Brasil, muitos num ponto com imaginam apenas extorsão do dinheiro público, mas não chega conclusão que maioria atos de corrupção começa com burlar os atos administrativos, é possível atentar sobre aspectos importantes no processo de reflexão desse assunto, fato é que umas das maneiras mais eficazes de tornar uma sociedade livre de obter vantagens em relação

---

<sup>1</sup> Graduando no curso de Direito da Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG)

aos outros por meios considerados ilegais ou ilícitos e a melhor eficácia dos atos administrativos.

Nesta perspectiva encontrar possíveis soluções para o problema é a maneira mais viável de compreender tudo que se envolve a temática a ser abordada, apontando as possíveis causas e consequências e como evita-los pra ter uma sociedade respaldada sobre essa questão.

Atualmente se fala muito da impunidade da corrupção no Brasil por parte dos políticos e a sociedade como um todo, mas a partir da operação lava-jato instaurada no Brasil, pessoas importantes do mais alto escalão brasileiro começaram a ser punido por seus ilícitos, administração publica sendo controlada mecanismo de corrupção liderada por partidos políticos e membros do poder executivo e legislativo em especial, comandam de certa maneira como os atos administrativos que são burlados para se beneficiar disto, visando isso, o presente trabalho busca apresentar soluções para tais problemas, a partir do controle mais eficaz dos atos administrativos através de leis.

No atual contexto, a sociedade brasileira parece estar passando por uma regeneração positiva no que se refere ao exercício da cidadania e dos direitos políticos. Muito deste processo se deve pela ampliação do acesso a informação dos atos do governo, o que torna o trabalho dos representantes povo mais rígidos na questão de cobrança nas decisões e possibilita que as pessoas usufruam melhor maneira o direito de pedir de forma mais eficaz a utilização dos direitos políticos, sociais e civis, tendo tudo isto respaldo na constituição.

Em todos os lugares do país existe um anseio por ética na política, prova disso foi à iniciativa popular que resultou na criação da Lei da Ficha Limpa. Sua aprovação garante tudo que já foi exposto acima: que melhor acesso a informação é ótimo avanço para que o cidadão comum possa tomar o conhecimento sobre administração do país, existindo também clamor por um reforma politica através da Lei nº 13.488.

Um dos atos administrativos mais burlados é a posse, conceituada como o ato pelo qual uma pessoa assume, efetivamente, o exercício das funções para que fosse nomeada, designada ou eleita. Com o intuito de exercer as funções ou o ofício pelo qual foi investido pela nomeação ou eleição, o ato da posse determina a concordância e a vontade do sujeito respectivo em entrar no exercício efetivo da incumbência ou

missão, além de concomitantemente se cumprir exigência regulamentar. Isto porque na posse são atendidas formalidades como a do compromisso a que se sujeita o eleito ou o nomeado. A posse do cargo é geralmente realizada mediante o título de nomeação realizado pela autoridade competente a favor do sujeito em questão.

Um exemplo de que burlaram este ato foi a questão da ficha limpa, que foi criada para ajudar neste combate. Muitos dos políticos envolvidos no esquema de desvio de dinheiro desmantelado pela Lava-jato nem poderiam estar atuando em seus cargos políticos, pelo fato de burlarem os detalhes administrativos da posse, o que isso não deve acontecer mais com a aplicação eficaz da lei da ficha limpa, como isto foi analisado pelo Supremo Tribunal federal onde o ministro Lewandowski (*online*) afirma que há uma possibilidade, que seria cassar quem conseguiu ser empossado, mesmo com base em decisões liminares, mas não teve a análise de seus processos concluídos na Justiça Eleitoral.

Segundo informações recebidas por ele, a decisão do tribunal pode atingir "mais de uma centena de vereadores, 20 prefeitos, alguns deputados federais e incontáveis deputados estaduais". E ressaltou que há políticos exercendo cargos graças a liminares (LEWANDOWSKI, *online*).

A maior operação no Brasil contra a corrupção é a Lava Jato, investigação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal a respeito de uma organização criminosa formada por políticos, funcionários públicos, executivos de empreiteiras e doleiros, os crimes cometidos nesta não seriam existentes caso existe forma de governos que respeitasse a ética e os princípios básicos do direito administrativo, constando que administração pública para assim alcançar o seu real objetivo, que é o interesse público na sociedade, deve respeitar os princípios estabelecido na Constituição e em que sua maioria, são próprio da administração pública.

Sendo assim está expresso no artigo 37 da referida carta, os princípios que compõem a administração pública que é a da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o qual estabelecem diretrizes de como deve ser a administração pública.

No que se define o assunto, pode-se conceituar atos administrativos são uma espécie de ato jurídico, todavia todos os atos da administração e um ato administrativo, haja em vista que, em não raras situações, o poder publico praticado

atos sem as prerrogativas que lhe são conferidas pelas normas publicistas, estando, em tais casos, equiparando à posição jurídica que detém um mero particular. Isto se dá, por exemplo, na emissão de um cheque para pagamento de despesa da repartição pública ou na edição de atos de conteúdo meramente declaratório, com um parecer opinativo.

Portanto, pode-se crer que uma das melhores formas de se diminuir a corrupção como os vários casos ocorridos no Brasil e os diversos tipos de ilícitos cometidos, e que se as pessoas que praticam essas infrações não conseguirem burlar os atos administrativos e seguir os princípios do direito administrativo, num futuro próximo poderemos ter uma sociedade protegida quanto à questão da corrupção.

## **1. ATOS ADMINISTRATIVOS: CONCEITOS, RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS.**

Este tópico tem como principal objetivo apresentar o conceito de atos e a sua conexão com todos os atos da administração pública, mostrando como podem ser burlados e como, a partir da sua ilicitude favorece pessoas do alto escalão político, como seria benéfico a sociedade se fossem usados legalmente em prol do interesse público.

### **1. Conceito de atos administrativos, sua importância e características**

Os atos administrativos são conceituados por Meirelles (2014) como toda manifestação unilateral da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria.

O ato administrativo não se confunde com os atos de governo, pois estes decorrem das prerrogativas políticas e não se regem pelas normas e princípios do direito administrativo, nem com os fatos administrativos, que não surgem da vontade

administração, pois decorrem de fenômenos menos naturais, mas produzem efeitos jurídicos.

É de suma relevância estudar os atos administrativos, pois se tratam de um dos mais importantes conceitos do Direito Administrativo. Como apontam Santos e Queiroz (2008, p. 1530):

A importância do estudo dos atos administrativos se encontra no fato de que a função administrativa se manifesta por meio da emissão de atos materiais, que têm um caráter subsidiário na ação administrativa, por meio de atos volitivos de manifestação do Estado.

A origem exata do termo ato administrativo não é conhecida ao certo, todavia sabe-se que a primeira menção em um texto legal de Atos da Administração Pública se deu na França com a Lei de 16/24-8-1790, que aliada a Lei de 3-9-1795 mais tarde deram origem ao contencioso administrativo, que excluía da apreciação judicial uma lista de atos da Administração.

No campo doutrinário o ato administrativo foi primeiramente mencionado no Repertório Merlin de Jurisprudência, em 1812 que definia o ato administrativo como "ordenança ou decisão de autoridade administrativa, que tenha relação com a sua função", mas de acordo com Di Pietro (*online*):

A noção de ato administrativo só começou a ter sentido a partir do momento em que se tornou nítida a separação de funções, subordinando-se cada uma delas o regime jurídico próprio, só existe nos países em que se reconhece a existência de um regime jurídico-administrativo, a que se sujeita a Administração Pública, diverso do regime de direito privado. Onde não se adota esse regime, como nos sistemas da common law, a noção de ato administrativo, tal como a conhecemos, não é aceita.

Os atos administrativos são invalidados pela própria administração ou até mesmo pelo poder judiciário, derivando esta prerrogativa do poder de autotutela sobre seus próprios atos, exemplo disto se deve das sumulas 346 e 473 do STF, sendo se classificam invalidade por duas razões por ilegitimidade ou por ilegalidade, quando esta desconforme com essas premissas citadas, à anulação produz efeitos retroativos as datas que foram editadas, ou seja, efeitos ex-tunc.

Em uma grande parte do que os atos administrativos são burlados se deve a ao desvio de finalidade e abuso de poder, podendo assim constituir atos de improbidade



administrativa, em a pratica do ato não afeta seu objetivo disposta na lei, mas sim objetivo diverso, atentando contra os princípios da administração.

No direito civil alguns atos invalidados podem ser convalidados dependendo do caso, mas no direito administrativo trabalha com a opção de que qualquer tipo de ilegalidade se caracteriza como nulidade absoluta, isto pelo fato da administração pública sempre terá o poder de anular e invalidar os próprios atos nunca precisando da provocação de um terceiro, esse tipo de pensamento que deveria ser adotado pela legislação brasileira, mas prevalece no Brasil que os atos administrativos podem ser convalidados, o critério é que depende do vício do ato para sua convalidação, isto é depende do vício do ato administrativo que é derivado do vício.

Depois de tudo pode concluir que vícios admitem convalidação: o vício relativo ao sujeito e o vício relativo à formas só, os outros elementos, se estiverem viciados, geram nulidade absoluta e não permitem a convalidação do ato, exemplo disto se ato é invalidado por incompetência, pode ser convalidado pelo sujeito competente, prova disto está na Lei Estadual sobre processo administrativo, o artigo 11 diz: a Administração poderá convalidar seus atos inválidos quando a invalidade decorrer de vício de competência ou de ordem formal. Portanto, na hipótese de vício de competência, a convalidação seja feita pela autoridade titulada para a prática do ato e não se trata de competência indelegável. E na hipótese de vício formal, este possa ser suprido de modo eficaz.

Para de Pietro (*online*), porém, é evidente que se trata de competência. No entanto, se o vício de incompetência for relativo à pessoa jurídica, eu acho que ele gera nulidade absoluta e não admite convalidação. Por exemplo, a competência era da União e o Município praticou o ato, não há como convalidar. Se for um vício dentro da mesma pessoa jurídica, como a hipótese em que a competência era de um órgão e foi outro que praticou o ato, ou se era uma autoridade e foi a outra que praticou, eu acho que é perfeitamente possível a convalidação.

No caso relativo à forma, existem algumas formas essenciais e algumas formas acessórias. A grande dificuldade consiste em saber quando a forma é essencial e quando é acessória. Em alguns casos, é relativamente mais fácil. Por exemplo, se uma formalidade é exigida pela própria Constituição, é evidente que ela é essencial. Ao se aplicar uma penalidade sem assegurar o direito de defesa, gera-se uma nulidade

absoluta, pelo que é necessário invalidar o processo pelo menos até o ponto em que seja necessário assegurar o direito de defesa, você volta e repete todos os atos.

Na licitação, que é um procedimento formalista rígido, pode ser feita a convocação dos interessados por todos os meios admitidos em direito, pela internet, fax, telefone, ofício, porém, se não foi publicado o edital, que é um ato essencial, não existe possibilidade de convalidar.

Se for uma forma acessória é mais fácil, mas às vezes ficam dúvidas se é acessória ou não. A Lei Estadual deu algumas indicações que podem servir de orientação. Já as hipóteses em que não cabe convalidação são aquelas em que o vício seja relativo ao motivo, ao objeto e à finalidade.

Na visão de outros juristas o tema possui outras vertentes não havendo um consenso sobre assunto, ainda que todos seguem o mesmo entendimento na ideia principal: trata-se de assunto de suma importância para a democracia por se tratar de um eficiente modo de combater a corrupção, o que gera o debate e conclusões de vários importantes doutrinadores sobre o caso. A fim de bem firmar os pressupostos deste trabalho, colacionam-se alguns conceitos de desvio de finalidade formulados por renomados administrativistas. Valente (2009, p. 180) assevera que o abuso de poder consiste na:

[...] exorbitância da autoridade conferida ao agente público e se manifesta no excesso de poder, pela ultrapassagem dos limites legais, e no desvio de poder, pela consecução de finalidades discrepantes daquelas almejadas pela norma concessiva da competência.

Meirelles (2014, p. 119) percebe no desvio de poder (ou de finalidade) uma violação ideológica ou moral da lei, nos seguintes termos:

O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não querido pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública, mas visando, na realidade, a satisfazer interesse pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado; ou quando outorga uma permissão sem interesse coletivo; quando classifica um concorrente por favoritismo, sem

atender aos fins objetivados pela licitação; ou, ainda, quando adquire tipo de veículo com características incompatíveis com a natureza do serviço a que se destinava.

Medauar (2010, p. 159), por seu turno, conceitua desvio de finalidade, chamando-o também de defeito de fim e desvio de poder, da seguinte forma:

O defeito de fim, denominado desvio de poder ou desvio de finalidade, verifica-se quando o agente pratica ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Agora que foi abordado o conceito e as propriedades e definições dos atos administrativos, será tratada a questão das responsabilidades e competências para os atos administrativos.

## Responsabilidades e competências

A competência para os atos administrativos são de todos que tem função e sempre de um sujeito competente que tenha vínculo no seu com administração pública a competência e sempre elemento vinculado ao ato administrativo para sua validade, mesmo em casos que o ato administrativo seja discricionário.

Ao particular é dado fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Ao administrador só cabe fazer aquilo que a lei manda. É o princípio da legalidade como pressuposto ético da lei; afinal, impossível pensar em uma lei imoral, no âmbito de um Estado Democrático e de Direito. Porém, apesar de a lei ser o balizador pleno dos atos do gestor público, no ato discricionário, deixa-se uma margem de liberdade à atuação decisiva do administrador legitimado a praticá-lo.

O doutrinador Fernandes (*online*) afirma em seus entendimentos dos atos administrativos uma longa descrição que os atos e suas devidas competências, como:

Competência é o conjunto das atribuições conferidas aos ocupantes de um cargo, emprego ou função pública. A competência é sempre um elemento vinculado do ato administrativo, mesmo que esse ato seja discricionário. Tradicionalmente, a competência é fixada por meio de lei. Porém, a Emenda Constitucional 32/2001 modificou a Constituição (art. 84, VI, b) para permitir que o Presidente da República disponha, mediante decreto autônomo, sobre organização e funcionamento da administração federal. Portanto, a fixação da competência dos órgãos e agentes públicos é matéria reservada, hoje,

não mais a lei, mas a decreto autônomo. A competência é intransferível e irrenunciável, mas a execução do ato pode ser delegada, para agentes ou órgãos de mesma ou de inferior hierarquia, ou mesmo avocada, para agentes ou órgãos subordinados (ver arts. 11 a 17 da Lei 9.784/99).

O correto manuseio dos atos administrativos, legalmente e respaldado pelos princípios constitucionais e da Administração Pública que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possibilita que a sociedade esteja resguardada contra iniciativas no sentido de burlar os atos administrativos em benefício próprio e favorecendo esquemas de corrupção, portanto poder-se-ia vivenciar um estado democrático de direito e esperar um futuro de país próspero.

## **2. AS LEIS DE COMBATE A CORRUPÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.**

O Brasil tem uma grande demanda de atos administrativos que chegam a ser de admissão, permissão, concessão, autorização, aprovação, licença e até mesmo homologação, dentre todos estes citados a maioria abre margem para burlar o sistema administrativo e político brasileiro, para evitar tipos de improbidade administrativa, corrupção e crimes contra administração pública e necessário leis para punir e inibir e fiscalizar os representantes do Estado e do povo.

Normalmente os mais leigos nas questões de direito imaginam que qualquer ato que produz prejuízo a administração pública pode ser chamado de corrupção, o que erro grave, sendo que corrupção é um termo previsto no código penal como mau uso da função pública com objetivo de obter vantagem, existe muitos tipos de corrupção mas as abordadas em questão são a corrupção ativa e passiva, que se configura o crime de corrupção passiva através do artigo 317 do código penal como o de "solicitar ou receber, para si ou para outros, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem." , sendo o código penal a lei que pune com a pena de é de dois a doze anos de reclusão, além de multa pode ser aumentada em um terço se tal vantagem significar alguma falta de cumprimento do dever funcional, já a corrupção

ativa tem previsão no artigo 333 do código penal onde cita que “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” configura este crime sendo sua pena de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

Os crimes contra administração pública tem previsão no código penal onde configuram como o exercício arbitrário ou abuso de poder, a falsificação de papéis públicos, a má-gestão praticada por administradores públicos, a apropriação indébita previdenciária, a lavagem ou ocultação de bens oriundos de corrupção, emprego irregular de verbas ou rendas públicas, contrabando ou descaminho, a corrupção ativa, entre outros, vale ressaltar que improbidade administrativa corre na esfera cível, os crimes contra a administração pública pertencem à esfera criminal.

Já a improbidade administrativa pode ser configurada como dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, tudo isso sendo definido e combatido através da importante lei. 8.429/1992; os atos que produzem prejuízo ao erário podem ser caracterizados como permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado e ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; já a improbidade na questão de violação de princípios administrativos pode citar as condutas que violem o dever de honestidade.

Uma das leis mais comentadas no combate a corrupção e a lei<sup>o</sup> 12.846, de 1<sup>o</sup> de agosto de 2013, também conhecido como a “lei anticorrupção”, trazendo com ela uma forma renovada e mais eficaz no controle da corrupção no Brasil, seus fundamentos são que ela dispõe sobre formas de responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de corrupção administração pública tanto na esfera nacional como internacional, sendo seu principal objetivo a delimitação as margens da corrupção, sendo que esta em vigor desde janeiro de 2014, conforme seu artigo 31.

Na lei citada acima abrange seus conceitos muito na questão de princípios na questão da moralidade e combate a corrupção, sendo o advogado e pesquisador DO NASCIMENTO (on-line) os atos lesivos da Lei anticorrupção são para os fins da LA, são todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública

ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, as pessoas jurídicas do parágrafo único do artigo 1º da Lei Anticorrupção.

(artigo 5º). A LA então passa a numerar e definir quais são os atos lesivos, de forma absolutamente exclusiva e excludente:

1—prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

2 – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na LA;

3 - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

4 – no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de

Licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração.

Pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública.

ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

Entre as leis que combatem a corrupção como já foram citados tem-se as do Código Penal, como por exemplo a corrupção ativa, corrupção ativa em transação comercial internacional, tráfico de influência, corrupção passiva e associação criminosa. Também se pode citar as leis de ação civil pública e a do código de defesa do consumidor que punem pessoas e empresas por corrupção, além de leis fiscalizadoras e punitivas como lei das organizações criminosas, lei dos crimes econômicos, lei de improbidade administrativa, lei das licitações, lei de lavagem de dinheiro, lei das organizações criminosas, das leis citadas podemos tirar a base que numero de leis de combate a corrupção e fiscalização dos atos administrativos são muitas, mas a questão a se debater e sua eficiência, que mesmo com número elevados de leis a um números incrível de denúncias de corrupção em todo país, leva

à reflexão de que não basta novas leis mas sim uma maior eficácia e organização na questão de executar e inibir este crime.

Existe o questionamento sobre se “as lei podem resolver a corrupção”, no Brasil existem grandes denúncias de corrupções, isso se proporcionado por diversos fatores como a fragilidade das instituições democráticas, não eficácia da justiça, ausência de mecanismos de fiscalização populares desses órgãos, um dos motivos agudos para favorecer e a falta de transparência nos serviços dos bens, prova disso foi operação lava jato onde as grandes licitações estavam envolvidas em um sistema de corrupção onde os políticos favoreciam as empreiteiras e em troca recebiam quantia como propina, na maioria dessa obras acabam manufaturadas e lesando os cofres públicos.

Sempre podemos lembrar os dois lados da moeda que sempre onde a um corrupto existe alguém corrompido, na casa as empresas colaboram para perpetuar a corrupção num país, apelando para pagamentos "por fora" para burlar a burocracia do Estado, para Neumar (*online*) “O problema da corrupção está imbuído na cultura brasileira. Nós crescemos ouvindo que a corrupção faz parte do dia-a-dia. Um grande exemplo disto é quando analisamos os guetos brasileiros que se formam fora do Brasil e tentam agir da mesma forma que políticos corruptos. O que acontece é que normalmente são pegos pela polícia ou vivem marginalmente. Eu às vezes me pergunto: quem sabe, se tivéssemos sido colonizados pela Inglaterra, talvez estivéssemos numa posição melhor. A corrupção começa dentro de casa, e é a partir daí que deve ser podada. É um problema social grande no Brasil, mas também encontrada em países de Primeiro Mundo.” Tratando do mesmo assunto Zoccoler (*online*) cita que:

A verdade é que só há corruptos por que também há corruptores. No entanto, o problema do Brasil é bem maior, é da base estrutural, de formação como cidadão, que envolve ambiência familiar, social, religião, economia, estrutura educacional etc. A solução para iniciar um processo de mudança está, primordialmente, na educação, na mudança de legislação para evitar a impunidade, além do amor ao próximo, pois à medida que se obtém benefícios através da rede ilícita de corrupção, renega-se os milhares de desabrigados e famintos que sobrevivem abaixo da linha de pobreza.

Por seu turno, Violim (*online*) aponta, em sua teoria do neoconstitucionalismo, que:

A obrigação de transparência, moralidade, publicidade, probidade se faz publicando a sociedade, e não a privatizando. Regras de Direito Público é que garantem o atendimento aos princípios constitucionais, a garantia dos direitos fundamentais e atendimento do Interesse Público. Desconfie de quem quer aplicar regras de direito privado na Administração Pública, o chamado gerencialismo, isso aumenta a corrupção. A própria corrupção na Petrobras se deve, também, porque na década de 90 as suas licitações foram simplificadas, ao arrepio da Constituição.

A publicidade e a legalidade devem ser buscadas em oposição ao patrimonialismo e ao corporativismo envolvendo as instituições e os atos públicos. No âmbito do Estado Democrático de Direito não deve ser apenas papel do governo e dos agentes públicos e especificamente o Ministério Público os únicos responsáveis pela fiscalização do exercício do poder e da Administração Pública. Os cidadãos também devem participar deste processo e engajar na luta pela moralização da política e erradicação da corrupção, através dos meios participativos disponibilizados pelo sistema democrático.

Corrupção se diminui com a sociedade civil organizada fiscalizando o Poder Público. O neoliberalismo prega que a sociedade civil organizada substitua o Estado prestando serviços sociais em seu lugar, o que domestica a sociedade, que ao invés de fiscalizar fica dependente do Poder Público, o que aumenta a corrupção.

Para a sociedade como um todo, os ganhos com a diminuição da corrupção são enormes, com as verbas destinadas aos fins corretos, maior confiança na classe política, estabilidade social, política, econômica entre outros. Como foi discutido as leis e mecanismos destinados ao combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro, no próximo tópico se tratará especificamente do controle e uso correto dos atos administrativos como um meio concreto e eficiente de combate à corrupção.

### **3. CONTROLE DO USO CORRETO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO MEIO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**



Pode-se dizer que a corrupção se tornou algo recorrente na política brasileira, mas tudo indica que nos últimos anos essa realidade vem mudando e o Ministério Público esta usando cada vez intensificando o controle dos atos administrativos para o combate à corrupção. Segundo a ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia (2017, *online*):

Corrupção é crime, Crime se combate e se pune nos termos da lei”, em tempos que sociedade brasileira convive com fantasma da corrupção que atinge a economia brasileira de diversas formas, o que mais se pode ver são membros do poder executivo fraudar os modos de execução dos atos administrativos no quesito dos elementos formadores destes.

O ato administrativo é uma forma de manifestação da vontade do poder publico que em regra deveria ser usado sempre no interesse a favor da sociedade, mas algumas vezes e usado em favor de particulares sendo em sua maioria para beneficiar os próprios que os praticam, muitas vezes burlando os elementos de competência, finalidade, forma, motivo e objetivo que são essências para um perfeito ato administrativo.

Alguns atos administrativos não tem como parte de seus elementos fundadores não possui um caminho indicado por lei, sendo nomeados como atos discricionários, cujos os objetos e motivos podem ser avaliados e valorados dentro dos limites da lei, sendo nesse exato momento onde dever ter uma minucia por parte do ministério publico para fiscalizar e avaliar se este ato praticado visa beneficiar a sociedade ou para objetivos pessoais, já os atos vinculados são mais difíceis de se burlar pelo fato de serem exercidos de acordo como a lei não possuindo uma discricionária não deixando um margem de erro para quem o pratica.

Muitas vezes atos praticados visam à vontade do parlamentar que o praticou gerando vicio assim daquele, caracterizando a corrupção politica, um exemplo disso foi o caso do “mensalão” que foi escândalo da politica brasileira de corrupção politica onde havia a compra de votos de parlamentares em todo congresso nacional, onde ficou evidente que os políticos envolvidos recebiam recursos públicos e privados para apoiar base do governo, o ministério publico denunciou várias pessoas principalmente políticos pelos crimes de corrupção ativa e passiva, formação de quadrinha, em primeiro ato foram quarenta réus apontados pela procuradoria da republica.

Com isso se acentuou ainda mais a fama de que todo político é corrupto, sendo isso um grande equívoco, e falta de acreditar em Brasil, melhor, com atos de corrupção geram um grande prejuízo aos cofres públicos que afeta diretamente outros lados da administração, fazendo os investimentos na saúde, educação e infraestrutura diminuírem para cobrir o rombo dos cofres públicos, sendo esse dinheiro tirado da administração pública transformado em patrimônio privado daquele se beneficia da corrupção, descredenciando as intuições democráticas e abrindo o avanço e aumento do crime organizado.

Outro escândalo de corrupção mais recente foi o petrolão que foi um esquema milionário que envolvia a Petrobrás uma empresa de capital aberto que seu principal acionista é o governo brasileiro sendo seus segmentos a exploração de petróleo e gás natural e os seus derivados, sendo o governo seu principal mandatário abriu-se margem para corrupção.

Nos governos do PT de Dilma e Lula houve a cobrança de propinas das empreiteiras, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e superfaturamentos de obras públicas para abastecer os cofres de partidos, funcionários da estatal e políticos, diante desse acontecimento se formou uma força tarefa em conjunto com judiciário polícia federal e ministério público, onde se criou a operação “lava jato”, criou-se vários estudos para descobrir como o esquema funcionava, jornalista Ghani (*online*) afirmou que esquema funcionava da seguinte maneira:

À Petrobras contratava empreiteiras por licitações fraudadas. As empreiteiras combinavam entre si qual delas seria a vencedora da licitação e superfaturavam o valor da obra. Parte desse dinheiro "a mais" era desviado para pagar propinas a diretores da estatal, que, em troca, aprovavam os contratos superfaturados. O desvio é estimado em mais de R\$ 10 bilhões pela PF. O repasse era feito pelas empreiteiras ao doleiro Alberto Youssef, que distribuiria o suborno. De acordo com a investigação, políticos dos partidos PMDB, PP e PT também se beneficiariam do esquema, recebendo de 1% a 3% do valor dos contratos. Os políticos negam o envolvimento. Diretores da Petrobras e empreiteiros foram presos.

Pode concluir que operação lava jato em 4 anos conseguiu recuperar mais de 11,5 bilhões aos cofres públicos, sendo principalmente desviado na Petrobras e também em outras entidades públicas, nesta operação foram criados mais de 200 inquéritos, muitos réus condenados por vários crimes, mais uma lei que se destaca bastante foi a lei nº8.429/92 que fala sobre a improbidade administrativa.

A improbidade administrativa consiste em caracterizam-se por dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. A Lei de Improbidade Administrativa define enriquecimento ilícito o ato de “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas”.

As ações de improbidade se referem, por exemplo, a um funcionário que recebeu dinheiro ou qualquer vantagem econômica para facilitar a aquisição, permuta ou locação de um bem móvel ou imóvel, a contratação de serviços pela administração pública, ou ainda a utilização de veículos da administração pública para uso particular.

Sendo a improbidade administrativa com respalda na constituição federal através do seu artigo 37, § 4º, onde diz que os atos de improbidade administrativa importarão à 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.

Em muitos dos casos em que pessoas que fazer parte do governo ou ate mesmo terceiros que beneficiam de atos administrativos para questões pessoais, se enquadram na lei de improbidade administrativa, forçando o Ministério Público, EM sua qualidade de fiscal da lei criar ações civis publicas em face dos acusados da improbidade de administrativa que geram prejuízo ao erário com enriquecimento ilícito e principalmente a violação dos princípios administrativos.

As penas aplicadas através da lei de improbidade administrativa com burlar mentos dos atos administrativos convertidos para corrupção podem tanto ser nas questões penais, civis e administrativas desde que pratiquem as condutas que constituem ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades publicas, como receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público.

Consideram-se também atos de improbidade administrativa: perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação

de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades por preço superior ao valor de mercado ou perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado; utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem; receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades públicas mencionadas em lei.

Adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público que foi os casos de varias pessoas envolvidos na operação lava jato, nas condutas descritas acima além de outras podem ser descritas no artigo 9º, 10º e 11º da lei 8429, de tudo isso Stoco (on-line) afirma que em tempos de combate à corrupção cada vez mais evidente, a Lei 8.429/92 tem papel importante na proteção do patrimônio público, e certamente merece destaque. Como vimos, é ela que tipifica condutas e fundamenta as ações civis públicas do Ministério Público, o ente responsável por defender a ordem jurídica e os interesses sociais indisponíveis.

A advocacia publica é fundamental para combater a corrupção, prova disso é que o instituto de pesquisa economia aplicada afirma que ela deve: prestar orientação jurídica; promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; prestar atendimento interdisciplinar por meio de órgãos ou

de servidores de suas carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; e, ainda, promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

Esse amplo espectro de formas de atuação extrajudicial justifica, inclusive, o planejamento de um quadro de pessoal que preveja mais do que um defensor público por órgão jurisdicional.

Nos últimos anos atos administrativos tem sido muitas vezes burlados nas questões de licitações onde o governo ajuda as empreiteiras a vencer, e em troca consegue vantagens financeiras, mas tudo isso tem mudado com atuação enérgica do ministério publico para fiscalizar esse tipo de situação, prova disto que Guimarães (*online*) afirma que:

Nos termos do que dispõe o artigo 3º da Lei Federal 8.666/93, a licitação se presta para garantir a isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa e promover o desenvolvimento nacional sustentável, devendo ser instaurada, processada e julgada com a fiel observância de princípios jurídicos, tais como os da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade.

Portanto, trata-se de um meio que possibilita que a contratação de serviços, execução de obras e atendimento das necessidades da Administração Pública de forma que atenda ao estipulado em lei, de forma justa e conforme a livre concorrência de mercado. Infelizmente, porém, é aí que a corrupção e os desvios de finalidade ocorrem com maior frequência e substância, como revela novamente Guimarães (*online*):

Ainda que não seja possível generalizar, em grande parte das competições licitatórias instauradas para a obtenção de bens, serviços e obras não constatarem o atingimento das finalidades acima anunciadas. As licitações se arrastam por tempo excessivo em razão de entraves burocráticos e da judicialização de atos praticados ao

arrepio da lei, e a administração não contrata objetos de qualidade a preços vantajosos.

Ressalta que os atos administrativos quando bem executados e tendo uma minuciosa fiscalização geraram ótimos resultados para sociedade sobre a questão do combate a corrupção, prova disto que Malheiros (*online*) diz que:

Os atos administrativos devem ser emanados em conformidade com a moldura instituída pela lei, de modo que se acaso o ato for emanado em desconformidade com esta, caberá a sindicância do Poder Judiciário, que poderá declarar a nulidade do ato através da prolação de sentença. A legitimidade da atividade administrativa somente decorre do respeito à lei. Se acaso, por erro do agente, ou por dolo ou culpa do mesmo, a atividade do poder público se afasta da lei, é dever da administração invalidar o ato administrativo por vício de legalidade. De modo que existem, portanto, duas oportunidades para o controle dos atos administrativos, a saber, uma interna, inerente à própria administração, e outra externa, ínsita ao Poder Judiciário.

Sendo, como mencionado no decorrer do trabalho, instrumentos de execução das funções dos agentes públicos, os atos administrativos devem estar isentos de qualquer finalidade ilícita, corporativa ou que não esteja de acordo com o interesse público e os trâmites legais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil clama por leis que combatem a corrupção, sendo um dos principais meios de concretizar esses ilícitos por meio de burlar os atos administrativos, onde beneficia os membros do governo e até mesmos particulares criando sistema de propinas e favorecimentos acontecendo a improbidade administrativa além de ocasionar outros delitos derivados destes atos como corrupção passiva, peculato entre vários outros.

Na atualidade existe pedido interior de cada brasileira para que o Brasil se torne um país livre da corrupção, com atuação acentuada do Ministério Público e da polícia federal nos últimos anos, tem gerado resultados expressivos como podemos ver

casos como da lava jato mensalão, onde os devidos criminosos são julgados e condenados por todo prejuízo que causaram ao erário.

Foram criadas varias leis para fiscalizar de melhor modo os atos administrativos e se averiguar se estes estão sendo praticados de acordo com os princípios administrativos que regem a administração publica, tendo os atos administrativos todos os requisitos necessários para sua legalidade, entre as leis que beneficiam os atos administrativos podem citar leis anticorrupção e a lei da improbidade administrativa. Ate mesmo no âmbito do próprio Código Penal com os crimes contra Administração Publica, no ano de 2018 houve uma breve alteração em que o Supremo Tribunal Federal decidiu que as ações de ressarcimento do erário por improbidade administrativa são imprescritíveis, conclui-se que lesão as cofres públicos devem ser reparadas.

Segundo o ministro Fachim o Poder Constituinte originário houve por bem escolher a compreensão de que a coisa pública não pode ser tratada com desdém; a prescrição não produziria um resultado para sociedade no caso deste crimes, sendo que nos últimos anos condenações por ressarcimento integral somaram R\$ 1,9 bilhão, mas só R\$ 2,7 milhões, ou 0,1% do total das condenações, foi recuperado.

Enfim, depreende-se de tudo que foi tratado neste estudo que o combate à corrupção consiste em uma das mais urgentes necessidades da política e da sociedade brasileira nessa fase de redemocratização do pós regime militar. É necessário para isso, a atuação em frentes específicas, sendo os atos administrativos uma das prioritárias por ser onde mais se manifesta a corrupção e desvio de finalidade com interesses escusos e também por ser um dos principais instrumentos para a realização dos deveres do setor público para com a sociedade, bem como do próprio funcionamento da Administração Pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella **Atos administrativos e finalidades**. Disponível em: [https://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03\\_10\\_03/4Maria\\_Silvia4.htm](https://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10_03/4Maria_Silvia4.htm)>.

FARIA, Elias da Costa. **Desvio de finalidade e documentação escrita dos atos administrativos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60569/desvio-de-finalidade-e-documentacao-escrita-dos-atos-administrativos> Acesso em: 31/05/2018.

GUIMARÃES, Edgar. **Lava jato, licitação, sanção e controle**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/artigos/lava-jato-licitacao-sancao-e-controle-egyc6f89wqnog42pm42gsmfda/>. Acesso em 28/11/2018

GONÇALVES, Luiz Alcione. **Uma abordagem histórica sobre o crescimento do crime organizado no Brasil**. Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11810](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11810).

MAUÉS, Aldemir Bentes de. **Os Sintomas da Corrupção** - Nas Prefeituras Brasileiras. Disponível em <https://www.webartigos.com/artigos/os-sintomas-da-corrupcao-nas-prefeituras-brasileiras/32596#ixzz5IJ2H2J2D>.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. **Competência** (sujeito competente). Disponível em <HTTPS://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2556229/competencia-sujeito-competente-para-a-pratica-dos-atos-administrativos>>.

MORGADO, Almir de Oliveira. **A Anulação ou Invalidação dos atos administrativos**, disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1791](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1791)>. Acesso em: 31/05/2018.

PLATES, Jose Rubens. **O controle concomitante dos atos administrativos pelo Ministério Público como instrumento de combate à corrupção**. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/11492/o-controle-concomitante-dos-atos-administrativos-pelo-ministerio-publico-como-instrumento-de-combate-a-corrupcao>.



SANTOS, Márcia Valquíria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Direito Administrativo** – Tomo I. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

TARCIANA MARINHA AZEVEDO. **Requisitos do ato administrativo** DISPONIVEL EM <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,requisitos-do-ato-administrativo,39852.html>.

Andre Richar, Decisão do STF sobre ficha limpa; disponível: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-10/decisao-do-stf-sobre-ficha-limpa-pode-cassar-mandatos-de-prefeitos-e>; acesso em 31/05/2018.