

## REFLEXÕES ACERCA DE MECANISMOS PREVENTIVOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

Francine Carminati<sup>1</sup>

Maurício da Cunha Savino Filó<sup>2</sup>

**RESUMO:** O artigo tem por tema o combate preventivo à corrupção, por meio da ação civil pública, geralmente movida pelo Ministério Público, e o controle da destinação de recursos públicos pelo cidadão, avultado pelo o advento da Lei de Acesso à Informação (Lei n° 12.527/11) e pela internet, como forma de defesa dos direitos humanos. Partiu-se metodologicamente da análise histórica dos períodos colonial e imperial brasileiro, até o momento atual, para se poder refletir, com maior profundidade, sobre aspectos legais relacionados com a Lei da Ação Civil Pública e os meios de combate preventivos à corrupção. Conclui-se, em linhas gerais, pela relevância das possibilidades e alcances dos novos instrumentos. O método científico utilizado na abordagem foi o descritivo sistemático e o método de interpretação jurídica é o tópico sistemático.

**Palavra-Chave:** Corrupção - Ação Civil Pública; Ministério Público- Sociedade-Estado Democrático de Direito.

## REFLECTIONS ABOUT PREVENTIVE MECHANISMS TO COMBAT CORRUPTION AND HUMAN RIGHTS DEFENSE

**ABSTRACT:** The article has the theme of preventive combating corruption, by means of public civil action, usually moved by the public prosecutor, and the control of the destination of public resources by the citizen, enlarged by the advent of the law of Access to information (Law n ° 12.527/11) and the internet as a way of defending human rights. It was methodologically of the historical analysis of the Brazilian colonial and imperial periods, until the present time, to be able to reflect, with greater depth, on legal aspects related to the law of civil action and the means of combat preventive to corruption. It concludes, in general terms, about the relevance of the possibilities and scope of the new instruments. The scientific method used in the approach was the systematic descriptive and the method of legal interpretation is the systematic topic.

**Keywords:** Corruption – Public Civil Action – Prosecutors – Society – Democratic Rule of Law.

---

<sup>1</sup> Graduanda em direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense- UNESC.  
[carminatifrancine@gmail.com](mailto:carminatifrancine@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela UFSC. Docente da Universidade do Extremo Sul Catarinense- UNESC.  
[mauriciosavino@hotmail.com](mailto:mauriciosavino@hotmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema o combate à corrupção no Brasil, sendo o seu objetivo geral realizar reflexões que contribuam com o debate sobre a corrupção no Brasil e as formas que se encontram no Ordenamento Jurídico para resolver este problema que assola a população brasileira.

O tema do combate preventivo à corrupção permanece tema de debates em todas as Sociedades modernas, em razão de sua importância para o funcionamento estatal.

Em razão disto, este artigo desenvolverá o debate em três pontos. Inicialmente, refletir-se-á sobre fatores que motivaram o desenvolvimento da corrupção no Brasil. Em um segundo momento, procurar-se-á verificar a ação civil pública e o Ministério Público como instituições voltadas à prevenção e à repressão da corrupção. Por fim, irá se comentar aspectos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) e o uso da internet, como forma de defesa dos direitos humanos. Partir-se-á metodologicamente da análise histórica dos períodos colonial e imperial brasileiro, e do momento atual, para se poder refletir, com maior profundidade. O método científico utilizado na abordagem foi o descritivo sistemático e o método de interpretação jurídica é o tópico sistemático.

## 2. DESENVOLVIMENTO

No contexto histórico-cultural brasileiro entre os séculos XVI a XX, pode-se verificar a existência de forte patrimonialismo, originado de sistemas burocráticos, na esfera política-administrativa estatal. No início da colonização do território brasileiro, houve a imposição de um modelo pelos componentes do campo político, e de outro lado, a sua sustentação por parte de funcionários públicos e governantes, durante o seu exercício político, no sentido de que há detém diversos instrumentos que possibilitam a manutenção do poder<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cf. Faoro (2012, p. 157): “Fazenda, guerra e justiça são as funções dos reis, no século XVI, funções que se expandem e se enleiam no controle e aproveitamento da vida econômica. Uma constelação de cargos, já separada a administração pública da casa real, realiza as tarefas públicas, com as nomeações e delegações de autoridade. Separação, na verdade, tênue, em que o valido da corte se transmuta em funcionário ou soldado, num processo de nobilitação, que abrange o letrado e o homem de armas. O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público — o agente com investidura e regimento e

Ocorre uma indução para o cumprimento de suas funções, por meio de uma obediência hierárquica, em virtude de interesses mútuos de cunho material ou prestígio pessoal (ZANCANARO, 1994).

A influência de poder, de certa forma centralizada e privatista, vigorou fortemente em Portugal, nos tempos de “descobrimto do Novo Mundo”, e, por consequência, desdobrou-se no Brasil do período colonial. Posteriormente, desencadeou-se uma série de tendências à prática da corrupção. Dentro desse modelo, nota-se uma deficiente distinção entre o patrimônio público e privado brasileiro, pois, para a Metrópole, o Brasil tratava-se de um amontoado de terras, todas de propriedade do rei, que se convertia em uma figura de natureza jurídica suprema e autoritária, e com respaldo na religião<sup>4</sup>. (ZANCANARO, 1994).

O funcionalismo público, formado inicialmente por servidores pessoais do soberano, realizava suas atividades como se fossem favores destinados ao rei, a quem se devia obediência e respeito; por sua vez, o soberano percebia a administração política como algo próprio e útil à sua propriedade privada, pois outorgava atribuições a seus funcionários sem quaisquer divisões organizacionais (ZANCANARO, 1994).

Esta pode ser apontada como a origem da corrupção política-administrativa na colônia brasileira, alimentada pela prevalência de interesses privados em detrimento do coletivo, ao longo dos três séculos de colonização de uma população desassistida.

A ausência de um controle dos atos dos governos e o modo de gestão do patrimônio público traduzia um modelo jurídico<sup>5</sup> que contribuiu para que a impunidade persistisse.

Com a proclamação da independência, sob um novo regime imperial, foram observadas algumas novidades legislativas que possibilitavam uma responsabilização dos agentes que ao longo do exercício das suas funções públicas

---

o agente por delegação — pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial”.

<sup>4</sup> Assim, a frase: “acima do rei somente Deus” é perfeitamente aplicável nesse período, quando se abusava do respeito incondicional aos ditames cristãos

<sup>5</sup> O modelo jurídico adotado revelava omissão estatal em razão da tolerância aos delinquentes, em razão de relações amigáveis ou sobre a discricionariedade do que seria estatal: quando os que ocupavam cargos importantes cometiam crimes, não era rara uma complacência, que estimulava o surgimento de novos delitos e incapacitando o asseguramento do respeito às normas jurídicas. (ZANCANARO, 1994).

na esfera do assim intitulado, Direto Criminal, disciplinado pelo Código Criminal do Império do Brazil, em 1830.

Os títulos inerentes aos crimes dessa natureza, intitulado por “Dos crimes contra a boa Ordem e Administração Pública”, a fim de tipificar e punir condutas contra o patrimônio público e ainda o título VI, do diploma criminal que estabelecia o rol de crimes contra o tesouro público e a propriedade pública (BRASIL, 1830)<sup>6</sup>.

Nota-se da exposição legislativa, uma semelhança entre alguns delitos previstos no Código Criminal de 1830, e o que se encontra hoje no Código Penal, quando vigia, ainda no período imperial, a Carta Política do Império do Brazil de 1824.

Nela, havia a previsão de um Poder Moderador além do Legislativo, Executivo e Judicial, no qual atribuía-se ao Imperador, então Chefe do Poder Executivo, a nomeação de senadores, a convocação de Assembleia Geral, de maneira extraordinária, nos intervalos das sessões, quando necessário ao bem do Império, a nomeação e a demissão dos Ministros de Estado, a eventual suspensão de Magistrados, dentre outras atribuições constitucionais (BRASIL, 1824).

Examinando a sessão referente ao Poder Judiciário, percebe-se a ausência de uma disposição acerca do Ministério Público como na Constituição de 1988, mencionando apenas a perpetuidade dos Juízes de Direito, e a presença dos extintos jurados, que segundo o artigo 152, se pronunciavam acerca do fato em julgamento, enquanto que o Magistrado procedia na aplicação das normas no caso concreto (BRASIL, 1824).

Posteriormente, com a queda do império, sobreveio a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em que se adotou a república como forma de governo e a democracia representativa como regime político (BRASIL, 1891).

Houve ainda, a substituição da nomenclatura Judicial por Judiciário e de acordo com o artigo 15, extinguiu-se a figura do Moderador, permanecendo apenas o Legislativo, Executivo e o Judiciário, estes harmônicos e independentes entre si, considerados órgãos da soberania nacional (BRASIL, 1891).

Há então, diferentemente do regime monárquico absolutista, o chamado sistema de freios e contrapesos, no qual há uma distribuição de funções típicas e

---

<sup>6</sup> Por fim, no título VI, eram previstos os crimes contra o “Thesouro Publico” e propriedade pública, estabelecia o crime de peculato (artigos 170 a 172), tipificado no artigo 170, como “Apropriar-se o empregado público, consumir, extraviar, ou consentir que outrem se aproprie, consuma, ou extravie, em todo ou em parte, dinheiros, ou efeitos públicos, que tiver a seu cargo” (BRASIL, 1830).

atípicas, existindo uma divisão de poderes e assim um modo de nenhum poder se sobrepor a outro, mas de conter os excessos do próprio poder (PACHECO ALVES; GARCIA, 2008, p. 11).

Já no ano de 1937, surge uma nova Lei maior, durante o governo de Getúlio Vargas, na qual ainda constava como nome no oficial do Brasil como Estados Unidos do Brasil, havia a menção do órgão ministerial, no seu artigo 99<sup>7</sup>.

Na Carta de 1967 sob a vigência da Emenda Constitucional de nº 1, o Ministério Público era tido como o titular da ação penal e possível representante da União nas Comarcas do interior, nos termos do artigo 95, § 2º, além de provocar o Tribunal de Contas, se verificada a irregularidade de despesas públicas, com base no artigo 72, § 5º (BRASIL, 1967).

Assim sendo, historicamente, apenas com a edição da Lei Complementar Federal nº40, de 1981, o Ministério Público passa a ser ampliada a atuação ministerial, sobretudo no campo coletivo, inclusive munindo-se da ação civil pública que foi regulamentada em 1985, pela Lei nº 7.347/85.

Mas é com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o Ministério Público adquire a forma em que, contemporaneamente, se encontra.

A ação civil pública, surgida em meados de 1981, embora ainda embrionária, foi incumbida ao Ministério Público, por meio da Lei Complementar Federal nº40, especificamente no artigo 3º, que estabeleceu as funções institucionais do Ministério Público, entre elas a de propor a Ação Civil Pública<sup>8</sup>

Em 1985, cria-se a Lei nº 7.347/85, que embora lhe tenha outorgado aspectos processuais necessários, restringia o seu campo de atuação, uma vez que especialmente com a vigência do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), houve um avanço legislativo, em relação ao resguardo de direitos relativos ao meio ambiente, do consumidor e ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico em âmbito coletivo, difuso ou individuais homogêneos, permanecendo os demais, amparados sob a esfera difusa ou coletiva (MEIRELES, p. 207, 2010).

---

<sup>7</sup> O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 1937).

<sup>8</sup> - São funções institucionais do Ministério Público:

I - velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução;

II - promover a ação penal pública;

III - promover a ação civil pública, nos termos da lei. (BRASIL, 1981).

Assim, foi estabelecida como uma ação destinada à responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo recepcionada pela Constituição Federal, especificamente no artigo 129<sup>9</sup>, que trata das funções ministeriais, alcançando desse modo, um patamar constitucional, que ampliou os alcances dados pela Lei Ordinária n° 7.347/85.

Posteriormente, ocorreram algumas alterações em decorrência do surgimento do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078), da Lei n° 8.884/94, da Lei n° 9.494/97, pelo Estatuto da Cidade ( Lei n° 10.257/01), pela Medida Provisória n° 2.180-35, de 2001, pela Lei n° 12.228/10 e pela Lei n° 12.529/11, ampliando-se o rol de possibilidades de aplicação, visto que a Lei Maior incumbiu à ação civil pública, a proteção à outros interesses difusos e coletivos, sendo portanto exemplificativo o rol previsto na sua lei específica.

Evidenciou-se uma tendência legislativa de tratar de lesões que afetassem maior número de pessoas, tratando-as como necessidades coletivas e, por consequência, incidiu-se na tutela dos denominados *novos direitos*. O Direito como regulador das relações sociais, se propôs a tratar das novas situações jurídicas, legitimando a atuação ainda por outros órgãos, além do *Parquet*.

Constituem-se interesses difusos ou coletivos, conforme Meirelles (2010, pp.207-208):

Aqueles de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas determinadas e ligadas por circunstâncias de fato (as vítimas de ilegalidade no plano ecológico, por exemplo); são interesses ou direitos coletivos, por sua vez, os de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária (como membros

---

<sup>9</sup> São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

de um condomínio ou pessoas que contrataram o mesmo fornecedor, em virtude de instrumentos contendo cláusulas abusivas);

Para tanto, faz-se necessário observar determinados pressupostos de admissibilidade, os quais consistem na ocorrência de dano ou ameaça a interesse difuso ou coletivo, material ou moralmente, o que inclui atos de improbidade administrativa, que potencialmente podem ser associados à corrupção.

Como citado anteriormente, para que a propositura da ação seja admitida, é indispensável a observância dos seus requisitos legais, que incluem a legitimidade ativa. Conforme o artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, abrange o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, os Municípios, as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e associações compostas há pelo menos um ano e contenham dentre as suas funções institucionais, a proteção ao meio ambiente, à ordem econômica, ao consumidor, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou ainda, demais interesses difusos ou coletivos (DI PIETRO, 2017).

Cumprido ressaltar que, segundo o artigo 2º-A, da Lei nº9.494/97<sup>10</sup>, em se tratando de ações movidas por entidades associativas na proteção de interesses e direitos de seus associados, a sentença atingirá tão somente os substituídos que possuam na data da propositura da ação, domicílio na esfera da competência do órgão prolator.

Além disso, seguindo os ditames estabelecidos no parágrafo único, do mesmo dispositivo legal, neste caso, quando a ação for proposta em desfavor de entidades componentes da Administração Pública Direta, Autárquica ou Fundacional, é fundamental a instrução da Petição Inicial, contendo a ata da assembleia da Entidade Associativa que a autorizou, seguido da relação de associados e de seus respectivos endereços.

Já o sujeito passivo, ou seja, aquele contra o qual se provoca o Poder Judiciário, tem-se as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, causadoras de ameaças ou danos a interesse difuso ou coletivo, incluindo neste rol, a corrupção, tema principal deste artigo.

---

<sup>10</sup> A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. (BRASIL, 1997).

Nesse contexto, havendo fundamentação por meio da Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), o sujeito passivo será todo agente público ou terceiro, que de alguma maneira promova ou concorra para a prática de atos ilícitos contra o interesse da Administração Pública nacional ou estrangeira, ou que deles se beneficie.

Por fundamento constitucional ou por Lei Ordinária nº 7.347/85, o Ministério Público detém amplas possibilidades de atuação na ação civil pública. Isso se deve ao fato de que mesmo não figurando no polo ativo como proponente da ação, havendo inércia por parte de determinado figurante ativo, seja na execução, em decorrência da inobservância do prazo de 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, ou ainda por desistência infundada ou abandono por associação legitimada, poderá, assim como os demais legitimados, prosseguir com o trâmite processual (BRASIL).

Incumbe-se ainda, uma de suas funções institucionais que é a de permanência como fiscal da lei, tendo em vista o exposto conteúdo legal do artigo 5º, da Lei nº 7.347/85<sup>11</sup>.

Conseqüentemente, é notória a importância da Ação Pública para a instituição ministerial, haja vista as inúmeras possibilidades de defesa de interesses coletivos e a competência exclusiva de, se necessário, instaurar inquérito civil, visando subsidiar elementos para a propositura da ação e, por conseguinte, a responsabilização de agentes causadores de malfeitos públicos.

Esta hipótese, por sua vez, é a única prevista no ordenamento jurídico brasileiro e se encontra disciplinada no artigo 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85, proporcionando aos membros do Ministério Público a requisição de elementos de qualquer órgão, seja de natureza pública ou privada, no prazo mínimo de 10 dias. Sobrevindo recusa fundamentada no sigilo das informações requisitadas, caberá ao magistrado proceder à requisição, porém se infundadas as razões, a desobediência

---

<sup>11</sup> Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1985).

é tipificada como crime, com pena de reclusão de 1 a 3 anos e multa (BRASIL, 1985).

Por fim, é facultado ao “*parquet*” agir de ofício ou mediante provocação, conforme se extrai do artigo 6º, da Lei 7.347/85<sup>12</sup>. O instrumento processual em análise, comporta atuação de maneira repressiva e preventiva, sendo esta última o objeto principal de reflexão deste trabalho.

A primeira se dá no momento em que o agente já praticou a conduta prejudicial a determinado interesse tutelado, objetivando-se, então, o provimento jurisdicional a fim de responsabilizá-lo pelo dano, fazendo com que cesse o dano, e seja obrigado a repará-lo, caso seja necessário (CARVALHO FILHO, 2017, 597).

O controle preventivo visa evitar a consumação dos malfeitos e está disciplinado nos artigos 4º e 12, da Lei 7.347/85, por meio da ação cautelar e do mandado liminar. Segundo Carvalho Filho (2017, p. 597), há duas formas de requerimento da medida liminar na ação civil pública:

Deixamos consignado em obra que escrevemos a respeito que “a lei, todavia, além de admitir, no art. 4º, a concessão de medida liminar dentro da ação cautelar, o que é corolário natural desse tipo de processo, admitiu-a também quando requerida na ação principal, como se vê no texto do art. 12”.

Assim, é possível a concessão de medida liminar, independentemente de se estar diante de uma ação cautelar ou principal, tendo em vista as finalidades a que se propõe a ação civil pública, qual seja a de reparar ou de evitar o dano, sendo primordial, porém, a presença dos requisitos legais *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, fundamentais ao deferimento de uma medida cautelar (CARVALHO FILHO, p. 597, 2017).

Com a prolação da sentença condenatória, posto as previsões legais, consistirá no cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer, adquirindo nesse caso, natureza mandamental, ou se tratando de condenação em dinheiro, será por consequência pecuniária, já que origina uma indenização pelos danos causados ao bem tutelado. No entanto, se julgada improcedente, terá um cunho

---

<sup>12</sup>Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção (BRASIL, 1985).

negativo, visto que irá reconhecer a inexistência de violação dos direitos sob resguardo (CARVALHO FILHO, p. 598, 2017).

Como mencionado anteriormente, a Lei da Ação Civil Pública sofreu algumas alterações em virtude da criação do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº8.090/90), cumprindo ressaltar a inovação introduzida na lei especial no tocante ao pedido de anulação ou revogação ou anulação de cláusulas contratuais.

Nesse aspecto, o artigo 25, IV, “b”, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº8.625/93), também possibilita a anulação de atos lesivos ao interesse público<sup>13</sup>. Assim, nota-se que a lei instituída com a finalidade de organizar o Ministério Público nos seus estados, enfatizou a importância e a necessidade de se combater atos ímprobos, trazendo para tanto a nomenclatura disposta na Lei de Improbidade Administrativa, que surgiu em 1992, trazendo uma inovação legislativa destinada à proteção do interesse público, vez que pretendia coibir a corrupção praticada por agentes públicos que, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, tivessem obtido enriquecimento ilícito.

É indiscutível que a prática de deturbar os interesses públicos sempre esteve presente no Brasil, já que desde o seu descobrimento até os dias atuais nos deparamos com a prática de atos ilícitos que objetivam a sobreposição de interesses individuais predatórios, em contraposição ao bem comum.

Mas, o termo corrupção embora comumente associado a agentes públicos, é amplo, tendo em vista que a palavra remonta ao ato de depravar, decompor, desmoralizar (MICHAEL, p. 231, 2008).

Dessa forma, há de se proceder na verificação da ocorrência de desmoralização de normas jurídicas ou de regras de convivência previamente definidas, visando o benefício próprio em detrimento dos demais membros da sociedade que a elas de algum modo se sujeitam, definição que pode variar conforme a cultura do grupo social.

Logo, estabelecer um conceito do que é exatamente a manifestação da corrupção no âmbito da administração pública, demanda considerar a cultura e a

---

<sup>13</sup> “anular ou declarar a nulidade de ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado, de Municípios, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem” (BRASIL, 1985).

sua noção de ética, intrínseca a cada ser humano, pois o que pode ser considerado benéfico por um agente público pode não o ser para outro (RAMINA, pp.25-25, 2002).

Pode-se delimitar a corrupção no momento em que há a prática de determinada conduta desviando-se de suas ordens previamente fixadas, tornando o ato ilegítimo. Com isso, nota-se uma preocupação legislativa do sistema jurídico, ligados diretamente ao sistema político democrático de direito, que preconiza a soberania popular e a defesa dos interesses do povo, para a manutenção da ordem e dos seus princípios norteadores implícitos e explícitos (DI PIETRO, 2017).

Dentre a noção de patrimônio público, cita-se a definição estabelecida no artigo 1º, § 1º, da Lei de Ação Popular, que surgiu no ano de 1965, como um instrumento inovador de controle popular da administração pública<sup>14</sup>. Nesse sentido, as consequências da corrupção são nefastas, pois usurpam os direitos fundamentais do povo e ferem os direitos humanos, já que o montante que fora objeto de desvios visando apenas os interesses nefastos e repugnantes de algum indivíduo ou grupo, deveria ser utilizado com a finalidade de manter e ampliar os serviços e políticas públicas à população, o atendimento dentre tantos outros concernentes da relação indivíduo-Estado (GARCIA; PACHECO ALVES;2008).

Os direitos humanos e fundamentais ora incorporados nesse viés como uma espécie de patrimônio público, tiveram um aspecto histórico marcante no século XVIII, no decorrer da revolução francesa, no qual surgem inicialmente como forma de oposição ao regime absolutista, se materializando em declarações, à exemplo da Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, em 1789, a ponto de que os absolutistas perceberam que era insustentável a sua manutenção no poder, passando a convocar os Estados Gerais, ou seja, um terceiro Estado para auxiliar a monarquia autoritária, o que não surtiu o efeito esperado (ZANCANARO, 1994).

Pois foi com base no pensamento racionalista, com o apoio do alto clero da Igreja Católica ao regime monárquico, é que houve a Declaração dos Direitos Do Homem e do Cidadão e os aspectos iniciais dos direitos fundamentais ora chamados de primeira geração pela doutrina, os quais consistem nas liberdades individuais (ZANCANARO, 1994).

---

<sup>14</sup> “Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”. (BRASIL, 1965).

Há nesse documento histórico, a latente insatisfação com o regime absolutista por parte do povo e a insuficiência de fiscalização dos atos praticados pelo rei, já que no artigo 15º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão tem-se expresso que a evidente preocupação com a transparência administrativa, uma vez que estabelece que “ a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Mas, não basta que um direito fundamental seja declarado, é necessário assegurá-lo, já que iremos nos depararmos com situações em que virão a ser discutidos e violados. (DA SILVA, p. 188, 2014).

Devido à natureza ilícita dos desvios públicos, há uma latente correlação entre a presença da corrupção na administração pública e a escassa publicidade e transparência dos seus atos, sendo a democracia, ainda que imperfeita, o sistema político mais adequado ao enfrentamento de desvios éticos, tanto via preventiva, quanto repressiva, pois disponibiliza meios de participação popular, permitindo que o cidadão fiscalize a gestão pública e eventualmente aponte irregularidades aos órgãos públicos, como o Ministério Público, que como já visto, é um dos legitimados para propor a ação civil pública (GARCIA; PACHECO ALVES; p. 7, 2008).

A respeito do princípio da legalidade perante a administração pública adquire a conotação da obrigação perante o que se administra seguir exatamente as normas que irão proteger o bem público, sendo o carro-chefe de outras normas constitucionais<sup>15</sup>.

Por consequência, a administração dispõe de um conjunto de normas e princípios dos quais não pode o gerenciador público abster-se de seguir, haja vista que o princípio da legalidade se apresenta para o Estado como uma das formas de limitação do modo de atuação dos seus administradores, sendo mais um dos mecanismos de controle inseridos no ordenamento jurídico democrático, a fim de

---

<sup>15</sup> A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. 1 do parágrafo único do art. 22 da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos. Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

evitar ou de coibir a prática de condutas ímprobas que de algum modo firam direitos humanos e fundamentais

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), não só regulamentou o direito constitucional de obtenção informações públicas, com também conferiu maior transparência à sua gestão, pois por meio dessa legislação, qualquer pessoa pode efetuar uma solicitação à entidades e órgãos públicos, exceto se houver necessidade de sigilo em razão de interesses da sociedade e Estado (BRASIL, 2011).

Ainda, o surgimento da internet, considerada por alguns autores como um direito de quinta geração, e, portanto, um novo direito, contribuiu para um avanço significativo na esfera tecnológica, haja vista a rapidez com que pode compartilhar diversos conteúdos de modo globalizado.

Entre alguns aspectos relevantes que correlacionam a internet, o direito fundamental ao acesso à informação por parte da coletividade e o combate à corrupção, está na implementação do Portal da Transparência, que oportuniza a qualquer administrado ter conhecimento da destinação dos recursos públicos, tais como processos licitatórios, inerentes ao dever de probidade e vencimentos de servidores públicos em pequenas frações de tempo, permitindo a fiscalização por parte da sociedade e elevando, conseqüentemente, o grau de participação popular, já que se viabiliza, com a velocidade de troca de informações, que sejam denunciadas irregularidades ao Ministério Público e à Controladoria-Geral da União, por exemplo. (BRASIL, 2011).

Conforme o disposto na Lei de Acesso à Informação, deve ser viabilizado, observados os princípios básicos concernentes à administração pública, tendo como instrumentos de veiculação, os meios de comunicação, disponibilizados pela tecnologia de informação, incluindo-se a internet nesse aspecto legal, além do dever de incentivar a cultura da transparência administrativa e o desenvolvimento do controle social da administração pública<sup>16</sup>.

Compreende-se por desenvolvimento do controle social da administração pública, justamente a participação popular permanente no processo de fiscalização do emprego de recursos públicos, facultando aos cidadãos, intervirem na tomada de

---

<sup>16</sup> É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (BRASIL, 2011)

decisão, sugerindo ações que atendam ao interesse público, uma vez que apesar de o Estado possuir a Controladoria-Geral da União como um dos órgãos incumbidos de verificar a sua correta destinação, a atuação da população em supervisionar a administração pública de maneira geral, o torna mais eficaz.

No artigo 8º, da Lei de Acesso à Informação, tem-se a disposição que trata da implementação do portal da transparência, um instrumento disponibilização em sites dos órgãos e entidades que fazem uso, de alguma maneira do erário público<sup>17</sup>.

Nesse meio de divulgação referido pelo referido artigo, há de constar, independentemente de requerimentos, informações mínimas sobre o registro de telefones e outros meios para contato, além das atividades inerentes a sua competência, horários de funcionamento, estrutura organizacional, procedimentos licitatórios, além dos respectivos editais e resultados, além do registro de qualquer movimentação envolvendo recursos, desde repasses à transferências destes (BRASIL, 2011).

Por fim, cumpre mencionar a necessidade de informar os respectivos contratos e dados gerais, que sirvam para o acompanhamento de ações e eventuais programas, obras, desenvolvidas pelo órgão ou entidade e demais informações que causam questionamentos frequentes aos cidadãos, haja vista que de caráter obrigatório constar em sites oficiais e demais meios que disponham, a fim de revestir o patrimônio público, em amplo sentido, transparência e publicidade (BRASIL, 2011).

Por fim, os sites devem conter informações íntegras e autênticas, mantendo-as constantemente atualizadas, possibilitando o acesso automático, por meio dos sistemas de formatos abertos, legíveis e estruturado por máquinas, além de ferramentas que permitam a gravação dessas informações em relatórios. Garantida a fiscalização por parte da população e das instituições designadas para tal, assim como o Ministério Público, evitando violações aos direitos humanos. (BRASIL, 2011).

### **3 CONCLUSÃO**

---

<sup>17</sup>É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

Em sede de conclusão, alguns pontos surgem da reflexão proposta, dentro da bibliografia utilizada. O primeiro deles ocorre pelos avanços significativos nos institutos repressivos, que visam proteger os direitos humanos e fundamentais, alicerçados na adoção da democracia como sistema político brasileiro.

Em 1988, após um extenso período de perpetuação de arbitrariedades estatais, com raízes na colonização do Brasil e perpetuadas depois de sua independência, somaram-se, aos institutos repressivos, institutos que podem ser utilizados de forma preventiva.

O aumento dos mecanismos visa aumentar a garantia de direitos enquadrados como difusos e coletivos, sendo que a atuação popular, passou, nos últimos anos a ser importante meio de prevenção.

Considerando as peculiaridades verificadas no decorrer desse estudo, espera-se haver contribuído para a reflexão da importância da participação popular, além do fortalecimento das instituições democráticas, a fim de se visar o combate à corrupção, principalmente de maneira preventiva, em momentos de anterior à violação a direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, 1830. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Acesso em 02 de março de 2018.

BRASIL, 1824. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. **Constituição Política do Império do Brasil**. Acesso em: 02 de março de 2018.

BRASIL, 1891. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Acesso em 02 de março de 2018.  
BRASIL, 1891.

BRASIL, 1937. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Acesso em 25 de maio de 2018.

BRASIL, 1965. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm)>. **Lei nº4.717, de 29 de junho de 1965**.

BRASIL, 1981. <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1980-1987/leicomplementar-40-14-dezembro-1981-364978-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

**Lei Complementar Federal nº 40, de 14 de dezembro de 1981.** Acesso em: 02 de março de 2018.

BRASIL, 1985. <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm)>. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Acesso em: 02 de março de 2018.

BRASIL, 1992. <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm)>. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Acesso em: 02 de março de 2018.

BRASIL, 1997. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9494.htm)>. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997.**

BRASIL, 2011. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/lei/l12527.htm)>. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Acesso em: 22 de maio de 2018.

<[www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/infograficos/arquivos/entendaalei/noticias](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/infograficos/arquivos/entendaalei/noticias)>. **Acesso à informação.** Acesso em 22 de maio de 2018.

**Declaração dos direitos do homem e do cidadão – 1789.** <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão – 1789.** Acesso em 25 de maio de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 31.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAORO, Raymundo, **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro;** prefácio Gabriel Cohn. – 5. ed. – São Paulo: Globo, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4.ed.rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Lumes Iuris, 2018.

MEIRELLES, HELY LOPES. **Direito administrativo brasileiro.** 42.ed.atual. até a emenda constitucional nº 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_; WALD; MENDES. **Mandado de segurança e ações constitucionais.** 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010..

MICHAELIS. **Dicionário escolar língua portuguesa.** Edição revisada pelo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. São Paulo: Editoria Melhoramentos, 2008.

RAMINA, Larissa.L.O. **Ação internacional contra a corrupção.** Curitiba: Editora Curitiba, 2002.

ZANCANARO, Antônio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil.**  
São Paulo: Editora acadêmica, 1994.