

Direito e Desenvolvimento: Corrupção Administrativa e Ação Civil por Improbidade Administrativa

Development and Right: Administrative Corruption and the Civil Action for Administrative Improbability

DAVI PEREIRA REMEDIO

Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson (Unar) e da Universidade Paulista (UNIP), Professor de Graduação da Fundação Hermínio Ometto (Uniararas).

JOSÉ ANTONIO REMEDIO

Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Professor de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário Adventista de Engenheiro Coelho (Unasp), Promotor de Justiça do Estado de São Paulo aposentado, Advogado.

Submissão: 14.03.2017

Decisão Editorial: 31.05.2017

RESUMO: A presente pesquisa tem por objeto analisar a relação existente entre o desenvolvimento brasileiro e a prática da corrupção administrativa. Um dos fatores que prejudicam a concretização do desenvolvimento em seu sentido amplo é a corrupção administrativa. A busca da implementação do desenvolvimento, tomado como crescimento econômico, geração de riquezas e qualidade de vida do homem, é uma constante nos Estados modernos. A corrupção administrativa, envolvendo valores estratosféricos, acarreta sensíveis prejuízos ao desenvolvimento nacional e à implementação dos direitos individuais e sociais. Os valores desviados por meio da corrupção administrativa solapam a credibilidade das instituições públicas e impedem o pleno exercício das funções estatais, inclusive no tocante à prestação de serviços públicos. O Direito é um dos instrumentos utilizados para a consecução do pleno desenvolvimento nacional. O trabalho analisa a influência da corrupção administrativa no desenvolvimento do país, e em que medida a ação civil por improbidade administrativa atua como meio jurídico para sua prevenção e combate. Em síntese, tem-se que a ação civil por improbidade administrativa constitui efetivo instrumento de combate à improbidade administrativa, com reflexos positivos ao desenvolvimento nacional e à implementação dos direitos individuais e coletivos previstos constitucionalmente. Quanto à metodologia, utilizou-se a base lógica indutiva, por meio de pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial.

PALAVRAS-CHAVE: Ação civil por improbidade administrativa; corrupção administrativa; desenvolvimento econômico; desenvolvimento nacional; improbidade administrativa.

ABSTRACT: The research aims to analyze the relation between the Brazilian development and the administrative corruption. One of the factors that prevents the achievement of the development in its large sense is the administrative corruption. The pursuit of development, as an economic growth, generation of wealth and quality of life, is a constant goal of modern states. The administrative corruption, involving stratospheric values, entails considerable damage to the nation development and to the implementation of social and individual rights. The values diverted through administrative corruption diminishes the credibility of public institutions and prevents the full exercise of public functions, including the public services offering. The right is one of the instruments to ensure the full nation development. The work analyzes the influence of the administrative corruption in the country development and to what extent the civil action for administrative improbity acts as a legal means for its prevention and combat. In conclusion, the civil action for administrative improbity is an effective instrument to combat the administrative improbity, with positive consequences to the nation development and to the implementation of the individual and collective rights, set forth constitutionally. Regarding the methodology, the inductive logic was used, through legal, doctrinal and jurisprudential research.

KEYWORDS: Civil action for administrative improbity; administrative corruption; economic development; nation development; administrative improbity.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Desenvolvimento, Direito e Poder Judiciário; 2 Corrupção administrativa e relação com o desenvolvimento; 3 Instrumentos legais de combate à corrupção administrativa; 4 A ação civil por improbidade administrativa; 5 Críticas ao combate à corrupção administrativa; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A busca do desenvolvimento, seja tomado como crescimento econômico, seja abrangendo a geração de riquezas e a qualidade de vida do homem, é uma constante nos Estados modernos.

Entre os fatores que inibem o pleno desenvolvimento, podem ser citadas as variadas centenas de milhares de leis que integram o ordenamento jurídico brasileiro, dando ensejo à segurança jurídica, seja em face de decisões judiciais contraditórias sobre questões similares, seja em razão da enormidade de processos que abarrotam o Poder Judiciário.

Outro fator que prejudica a implementação do desenvolvimento em seu sentido amplo é a corrupção administrativa, em decorrência dos inúmeros efeitos deletérios que acarretam ao indivíduo, à sociedade e ao Estado. O tema da corrupção, na atualidade, está no centro da pauta política do País.

A título de exemplo, em 2012 a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) apresentou estudo no qual estimava o custo médio anual da corrupção ou improbidade administrativa no Brasil em no mínimo 50,8 bilhões de reais, montante esse suficiente para construir cerca de 57 mil escolas ou 908 mil casas populares (Arantes, 2014, p. 22). O caso brasileiro conhecido como

Operação Lava Jato, de notório conhecimento público, constitui um dos maiores escândalos de corrupção existentes no mundo.

Os valores desviados por meio da corrupção administrativa solapam a credibilidade das instituições públicas e impedem o pleno exercício das funções administrativas, inclusive no tocante à prestação de serviços públicos, uma vez que os recursos existentes para tais fins, mesmo quando devidamente aplicados, são insuficientes para sua realização integral.

O combate à corrupção administrativa, que pode ser promovido por meio de instrumentos judiciais de tutela coletiva, como a ação civil por improbidade administrativa, amplia a possibilidade de realização do desenvolvimento em seus mais variados aspectos.

A atualidade e a relevância da pesquisa estão evidenciadas, de um lado, pela atual realidade do país, impregnada por inúmeros escândalos de corrupção envolvendo bilhões de reais, que afetam a sociedade como um todo e, de outro lado, pela análise de instrumentos judiciais de tutela coletiva ao combate à improbidade, em particular a ação civil por improbidade administrativa.

A pesquisa tem por objeto analisar a relação existente entre o desenvolvimento e a corrupção administrativa, com ênfase à influência decorrente da aplicação dos instrumentos legais de combate à corrupção administrativa, em especial da ação civil por improbidade administrativa.

A metodologia aplicada está focada no método lógico dedutivo, tendo como base a pesquisa descritiva e utilizando como procedimentos instrumentais a análise doutrinária, que dá ensejo a uma pesquisa de diagnóstico, e as análises legislativa e jurisprudencial, que possibilitam a pesquisa no campo empírico.

1 DESENVOLVIMENTO, DIREITO E PODER JUDICIÁRIO

A discussão sobre Direito e desenvolvimento, em particular sobre o papel desempenhado pelo Poder Judiciário em relação à matéria, é corrente em todo o planeta, inclusive no Brasil.

Inúmeros são os estudos existentes sobre o tema, alguns circunscrevendo a análise ao seu aspecto econômico, outros ampliando o estudo com ênfase ao homem, principalmente no tocante à qualidade de vida, liberdade e potencialidades.

Todavia, há uma crise permanente envolvendo o debate, parte em razão da “tensão autodestrutiva” decorrente do pensamento de alguns autores, que apontam críticas, mas não apresentam sugestões de solução, e parte pela im-

potência de outros autores em perceber que “o direito não pode resolver por si todos os problemas” (Tamanaha, 2009, p. 210-211).

A própria Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988) contribui para a indefinição do exato sentido do termo desenvolvimento, ao utilizá-lo indistintamente sem maior rigor técnico ou científico, como se verifica nos seguintes exemplos:

- a) o Preâmbulo estatui que o Estado Democrático brasileiro visa assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”;
- b) ao tratar dos Princípios Fundamentais, o art. 3º estatui que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros, “garantir o desenvolvimento nacional”;
- c) estabelece o art. 21 que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (inciso IX) e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (inciso XX);
- d) o parágrafo único do art. 23, ao dispor sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Ainda, o art. 225 da Lei Maior, embora não utilize expressamente o termo desenvolvimento, estatui que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Na lição de Paulo Affonso Leme Machado (2015, p. 56), o ser humano “só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

O art. 225 da Constituição contempla a proteção do desenvolvimento sustentável, que corresponde a uma relação entre o meio ambiente e a atividade econômica, e que, de acordo com o Relatório Brundtland, é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (Relatório, 2013). O

princípio do desenvolvimento sustentável, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal expressado no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540/DF (Brasil, 2006), está legitimado em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.

Em síntese, são muitas as formas de expressão do desenvolvimento, podendo-se falar em desenvolvimento econômico, humano, social, urbano, rural, industrial, ambiental, sustentável, socioeconômico, socioambiental e tecnológico.

A questão do desenvolvimento está na agenda dos Estados há décadas, sendo bastante diversificadas suas formas de medição. Nesse contexto, pode-se relacionar o desenvolvimento com a avaliação do Produto Interno Bruto (PIB), que corresponde à soma do valor de todos os serviços e bens produzidos numa região em determinado período, ou com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), introduzido a partir de 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, uma das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do qual a medição é baseada em três critérios, ou seja, a longevidade (ou a saúde), a educação e o poder de compra (ou a renda).

Até 1970, a concepção de desenvolvimento estava vinculada à ideia de crescimento econômico, que seria obtido com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A partir de 1970, novas formas de pensar surgiram, deixando o desenvolvimento de ser expressado unicamente em relação a aspectos econômicos ou ao crescimento da riqueza, passando a ser também focado como inerente à condição humana, à qualidade de vida do homem.

Para o Professor indiano Amartya Kumar Sen (2000, p. 17-18), o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, continuando o crescimento do PIB ou das rendas individuais a ser importante, mas como meio de expandir as liberdades dos membros das sociedades, liberdades essas que também dependem de outros elementos, como as disposições sociais e econômicas (entre as quais os serviços de educação e saúde) e as disposições concernentes aos direitos civis (como a participação de discussões públicas).

Consoante Edgar Morin (2005, p. 95), o desenvolvimento econômico ou o crescimento da riqueza, embora indispensável, caso considerado isoladamente, é insuficiente para o desenvolvimento social e humano ou a qualidade de vida.

Houve, nas últimas décadas, uma expressiva ampliação do conceito de desenvolvimento, passando a integrá-lo, além da produção de riquezas, também os imperativos de sustentabilidade ambiental, o acesso aos mercados, a responsabilidade social e os direitos humanos.

Na atualidade, o desenvolvimento engloba os direitos relativos à liberdade (direitos de primeira geração ou dimensão), os direitos referentes à igualdade ou os direitos sociais (direitos de segunda geração ou dimensão) e os direitos de solidariedade, nos quais se incluem os difusos e coletivos (direitos de terceira geração ou dimensão).

A fim de melhor se compreender a situação brasileira, importante apresentar alguns aspectos reais da economia nacional, pois, como visto, embora não seja a única, o desenvolvimento econômico é condição necessária para a obtenção do desenvolvimento social e humano.

A título de exemplo, de um lado, em 2013 o Brasil possuía o 7º maior PIB do planeta (cerca de R\$ 4,8 trilhões), a 9ª colocação no tamanho do mercado e o 6º maior mercado doméstico. De outro lado, também em 2013, o país tinha índices de competitividade econômica bastante preocupantes, pois, num universo de 144 países, conforme demonstra o resultado da 44ª edição do Fórum Econômico Mundial (FEM), realizado em 2014 em Davos (Suíça), evento que reuniu os principais líderes empresariais e políticos do planeta (Chade; Ladeira, 2014, p. B3): a relação entre exportação e PIB estava entre as mais baixas, ocupando o país a 140ª posição; o Brasil era um dos estados mais ineficientes e tinha a segunda pior burocracia; o país ocupava a 57ª posição no *ranking* de competitividade do FEM.

De acordo com Bilbao, citado por Chade e Ladeira (2014, p. B3), um dos maiores problemas no Brasil é a ineficiência das instituições públicas, ocupando a 135ª posição entre 144 governos em termos de corrupção, desvios e desperdícios de dinheiro.

A solução brasileira, de acordo com Carlos Arruda, coordenador da entidade que forneceu os dados ao FEM, conforme referência de Chade e Ladeira (2014, p. B3), está na melhoria da infraestrutura e na elevação dos investimentos.

Ocorre, entretanto, que há um grande descompasso entre a infraestrutura econômica e o desenvolvimento almejado, com falhas enormes na estrutura logística de transportes, risco de colapso energético e falta de mobilidade urbana nas grandes cidades. Nesse sentido:

- a) quanto à integração logística do transporte de cargas (ferrovias, rodovias, portos, hidrovias, aeroportos): há cerca de 27.800 km de malha ferroviária no Brasil, mas apenas um terço é utilizado (transporte de minérios), sendo o restante subutilizado; a eficiência em ferrovia somente virá quando tivermos 52 mil km de ferrovias interligadas a portos, rodovias e hidrovias (França, 2014, p. H5); há mais de 1.500.000 km de extensão de rodovias, mas parte expressiva em mau estado de conservação, o que onera o transporte de produtos; os portos são responsáveis por 90% das exportações brasileiras, mas

o custo de movimentação de contêineres correspondente ao mais alto do mundo (US\$200 por unidade) (Bretanha, 2014a, p. H4);

- b) em relação ao risco de colapso energético: do total da capacidade instalada em geração energia, 67% têm origem hidrelétrica e, em face do constante aumento do consumo, se nada for feito, o potencial de crescimento das hidrelétricas deve se esgotar em 2030; há urgente necessidade de se diversificar a matriz energética brasileira, com a implantação de fontes alternativas de energia, como a eólica, que existe no Brasil, mas fica ociosa por falta de linhas de transmissão; há, ainda, necessidade de fontes de energia ininterruptas, mesmo que não renováveis, com prioridade para os combustíveis fósseis e o gás natural (Bretanha, 2014b, p. H4);
- c) no tocante à mobilidade urbana nas grandes cidades: há cerca de 70 milhões de carros no país, sendo que os congestionamentos hoje são uma realidade em muitas capitais, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador; os investimentos em trens metropolitanos (uma das medidas para equacionar o problema) são insuficientes para desafogar as ruas (França, 2014, p. H6).

A infraestrutura necessária para garantir o desenvolvimento econômico somente será possível com expressiva ampliação dos investimentos, o que é bastante dificultoso, bastando para tanto verificar que (França, 2014, p. H2):

- a) para se chegar num patamar de eficiência em 2030, serão necessários mais de 5% do PIB em investimentos, algo em torno de R\$ 240 bilhões por ano e, como o país não tem esse valor, passa a depender de investimentos internos privados e externos;
- b) o Brasil investe em média 2,2% do PIB em infraestrutura, a Índia 4,7% (dobro do Brasil) e a China 8,5% (dobro da Índia).

Como os investimentos são insuficientes, o Estado, nos últimos 20 anos, abriu espaço para a ação privada, com nomes variados das medidas adotadas, como privatização, desregulação, concessão, PPP (parceria público-privada) e RDC (regime diferenciado de contratações públicas).

E, mesmo assim, os investimentos não deslancham, como se verifica, por exemplo, em relação às parcerias público-privadas (PPP), disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, que foram muito pouco utilizadas pelos Estados até 2013, o mesmo ocorrendo quanto ao regime diferenciado de contratações públicas (RDC), regulamentado pela Lei nº 12.462/2011.

Entre os maiores entraves aos investidores econômicos privados internos e externos, destacam-se a incerteza do governo na tomada de decisões, o défi-

cit jurídico relacionado à infraestrutura brasileira, uma vez que as disposições normativas existentes não são claras e estáveis, e a prática da corrupção administrativa.

O desenvolvimento, em seu sentido amplo, passou a ser um dos objetivos da República Federativa do Brasil, seja por constar do Preâmbulo da Lei Maior, seja pelo fato de o Brasil constituir-se em Estado Democrático de Direito, visando garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (CF, art. 3º, II, III, IV, respectivamente).

Numa ordem jurídica sobressaem-se como características positivas para o desenvolvimento a necessidade de regras claras e previsíveis e a existência de um Poder Judiciário rápido, previsível e eficiente, dando ensejo assim à segurança jurídica.

As carreiras jurídicas são imprescindíveis para a distribuição da Justiça, inclusive como elo de ligação entre o Direito e o desenvolvimento, assim se verificando, entre outras, com a Magistratura e com as instituições que integram as denominadas “funções essenciais à justiça”, como o Ministério Público (CF, art. 127), a Advocacia Pública (CF, art. 131), a Advocacia e a Defensoria Pública (CF, arts. 133 e 134).

Todavia, o excesso de leis é um dos fatores que prejudica o desenvolvimento em sua relação com o Poder Judiciário. Embora o Brasil esteja em sintonia com a modernidade em diversas áreas, as normas que regem a sociedade são em número estratosférico e em linguagem não perfeitamente compreensível para parte expressiva da população.

O Brasil possui cerca de 181 mil leis no âmbito federal, identificando-se como um dos mais complexos regimes legais do mundo, sendo, inclusive, o campeão mundial de leis, muitas das quais obsoletas, ninguém sabendo com precisão, principalmente quando também consideradas as normas municipais, quais ou quantas leis já foram revogadas. A se considerar também as normas estaduais e municipais, a quantidade de leis existentes no país ultrapassa a casa dos quatro milhões.

O resultado do excessivo número de leis é um emaranhado jurídico que acaba tomando a burocracia como um fim em si mesmo, sem promoção efetiva do funcionamento das instituições que deveriam regulamentar. Isso tudo gera um quadro de insegurança jurídica, inclusive comprometendo a funcionalidade do Poder Judiciário (Nalini, 2014, p. A2).

Há necessidade, no mínimo, de se proceder à consolidação das leis, com o expurgo daquelas que se encontram informalmente revogadas. Segundo o Deputado Federal Vaccarezza (2014), embora haja 181 mil leis federais no Brasil,

menos de um terço delas estão em vigor, ou seja, estão realmente em vigor 53 mil leis.

O número de ações judiciais em tramitação junto ao Poder Judiciário também é exorbitante, o que inviabiliza concreta e materialmente o acesso à justiça, bem como contribui para a crise do desenvolvimento em seu sentido amplo.

O acesso à justiça, atualmente, é reconhecido “como um direito humano fundamental, e, dessa forma, pressuposto para o exercício da cidadania, pois a concretização dos demais direitos fundamentais é inviável sem o acesso à justiça, razão pela qual pode ser chamado de direito a ter direitos” (Silva, 2013, p. 122).

Conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2014), em 2012 tramitavam 92,2 milhões de ações no Brasil, ano em que o país possuía cerca de 17 mil juízes, ou seja, cada juiz era responsável por aproximadamente 5,3 mil processos, sendo que cada Magistrado proferiu em média 1.450 sentenças.

O modelo sofisticado de justiça brasileira contribui para a insegurança jurídica, ou seja, com cinco ramos, dois comuns (estadual e federal) e três especiais (trabalhista, militar e eleitoral) e quatro instâncias na prática (juízo de primeiro grau, tribunais de segundo grau, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), ao menos para a justiça comum. O sistema recursal brasileiro é também caótico, aplicável com o reexame da mesma questão por dezenas de vezes (Nalini, 2014, p. A2).

A situação relativa ao desenvolvimento é agravada pela inconsistência e até mesmo pela ausência de implementação das políticas públicas por parte das autoridades constituídas incumbidas de realizá-las.

A serem desenvolvidas pelos governantes, as políticas públicas “devem ter o norte da cidadania em todas as suas dimensões, integrando os diversos aspectos sociais, políticos e econômicos, bem como atendendo às necessidades de inclusão social” (Smânio, 2009, p. 20).

No que se refere à Administração Pública, o exame da discricionariedade, na lição de Juarez Freitas (2009, p. 16), “supõe mudanças pedagógicas, na ciência de que condutas viciosas deitam raízes em pré-compreensões, impeditivas da promoção de políticas públicas endereçadas ao desenvolvimento harmonioso em matéria de renda, longevidade, educação e coexistência pacífica”.

A ausência ou inadequada atuação administrativa faz com que a população venha a buscar o Judiciário por meio da judicialização das políticas públicas, como ocorre com a saúde (compra de medicamentos e realização de cirurgias) e a educação (vagas em creche e na educação fundamental), o que agrava ainda mais a atuação jurisdicional, com reflexos diretos e indiretos nos mais variados âmbitos, inclusive no que se refere ao desenvolvimento.

2 CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA E RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO

A corrupção tem acompanhado a história da humanidade desde seu nascedouro. A sucessão de escândalos relacionados com a corrupção ou improbidade administrativa nas últimas décadas não possui limites geográficos, atingindo sem distinção todos os Estados do planeta.

O Brasil, em particular, tem sido marcado por diversos escândalos envolvendo a moralidade administrativa e o patrimônio público, com valores tão expressivos que acabam influenciando direta e negativamente a atuação estatal, em especial a credibilidade das instituições públicas e a prestação de serviços públicos.

A título de exemplo, a partir da década de 1990, tivemos rumorosos casos de corrupção, com desvio de bilhões de reais do erário público, como o Caso Jorgina de Freitas, o Escândalo dos Anões do Orçamento, o Escândalo do Sivam, o Caso Luís Estevão, a Operação Anaconda, o Escândalo do Mensalão, o Escândalo do Mensalão Mineiro, o Escândalo dos Correios, o Caso Siemens, o Caso Alston e o Caso da Petrobrás.

Atualmente, o Brasil é palco de um dos maiores casos de corrupção do mundo, envolvendo a Petrobrás e outros órgãos da administração federal, em apuração por meio da operação conhecida como Lava Jato desde 2014.

Em relação à operação Lava Jato, em balanço divulgado em dezembro de 2016, constatou-se que (Brito, 2016): somente em 2016 foram deflagradas 17 operações e oferecidas 20 denúncias contra acusados por crime de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro e organização criminosa; cerca de R\$500 milhões foram devolvidos à Petrobrás desde o início da operação; aponta-se que o valor das propinas pagas no esquema Lava Jato superam R\$ 6,4 bilhões, e o total de prejuízos pode ultrapassar R\$ 40 bilhões; já houve 120 condenações de acusados, e mais de 1.200 anos de pena.

Os efeitos danosos da corrupção são bastante expressivos e variados. Nesse sentido, de acordo com estudos do Banco Mundial, a corrupção acarreta a perda da legitimidade do Estado, atrasa e empobrece os países, reduz os investimentos internos e externos e distorce a fixação das prioridades estatais (Simonetti; Ramiro, 2001, p. 50-51).

Também podem ser apontados como efeitos danosos (Pazzaglini Filho, 2002, p. 17): a depauperação do patrimônio público; o comprometimento da eficiência de atuação dos Poderes do Estado; a geração da impressão de impunidade; o descrédito dos ocupantes de cargos e funções públicas; prejuízos na qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos; a inversão de prioridades públicas pelo tráfico de influências; a ampliação das desigualdades sociais; e o aumento da dívida pública.

A corrupção administrativa prejudica o desenvolvimento econômico do país como um todo, pois, além de provocar aumentos dos preços públicos e de implicar a baixa qualidade dos serviços públicos, também provoca o descrédito das instituições pela população em geral e pelos investidores econômicos internos e externos (Costa, 2009, p. 35-36).

Consoante o Preâmbulo da Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, adotada pelos Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos – OEA (no Brasil ratificada pelo Decreto-Lei nº 152, de 25.06.2002, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07.10.2002), a corrupção, entre outros males, solapa a legitimidade das instituições públicas, atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, e atenta contra o desenvolvimento integral dos povos.

A implementação das políticas públicas por parte do Estado fica sensivelmente prejudicada com a má gestão e o desvio do dinheiro público, afetando o bem-estar da população, em especial das pessoas com menos recursos financeiros, pois, quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas para realização e implementação dos direitos sociais (Garcia; Alves, 2008, p. 22).

Em 2012, o custo médio anual da corrupção brasileira foi estimado pela Fiesp em 50,8 bilhões de reais, o que daria para construir 57 mil escolas ou 908 mil casas populares (Arantes, 2014, p. 22). É notório e inequívoco o efeito danoso concreto acarretado pela corrupção ao desenvolvimento, tomado este em seu sentido amplo.

A Constituição Federal brasileira, visando à proteção da moralidade e probidade públicas, previu severas sanções para os responsáveis pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º).

Embora a Lei nº 8.429/1992 não conceitue expressamente a improbidade administrativa, ela prevê, em seus arts. 9º, 10, 10-A e 11, uma série de atos exemplificativos que a caracterizam, evitando, assim, a diluição de seu conceito (Remedio; Remedio, 2010, p. 139).

Para Marino Pazzaglini Filho (2002, p. 16), a improbidade administrativa, “sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativas, exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a Administração Pública”.

O conceito de corrupção é considerado por Roberto Livianu (2006, p. 31) “como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, que causa danos sociais relevantes, atingindo o sistema social e as estruturas do Estado”.

3 INSTRUMENTOS LEGAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

O ordenamento jurídico brasileiro contém diversos dispositivos normativos na esfera penal, civil e administrativa visando prevenir e reprimir a prática da corrupção ou improbidade administrativa.

A Constituição Federal, no art. 37, § 4º (Brasil, 1988), estatui que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

No âmbito penal, o Título XI do Código Penal trata “Dos Crimes contra a Administração Pública”, trata dos crimes de peculato (art. 312), emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315), concussão (art. 316), corrupção passiva (art. 317) e prevaricação (art. 319). Ainda há normas penais esparsas que preveem crimes contra a Administração Pública, como os arts. 50 e seguintes da Lei nº 6.766, de 19.12.1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e os arts. 89 e seguintes da Lei nº 8.666, de 21.07.1993 (Lei das Licitações).

Embora as penas dos crimes citados sejam ineficientes, há cerca de 3 mil pessoas cumprindo pena por crimes contra a Administração Pública, como os crimes de peculato e corrupção (Torquato, 2014, p. A2).

No âmbito penal, tem-se também a Lei nº 9.613, de 03.03.1998 (com a redação dada pela Lei nº 12.683, de 09.07.2012), tratando dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e a Lei nº 12.850, de 02.08.2013, dispondo sobre os crimes de organizações criminosas, ambas prevendo severas sanções nos casos de condenação.

Nas órbitas civil e administrativa, existem diversos diplomas normativos que visam prevenir ou reparar os danos decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, como a Lei nº 4.717, de 26.06.1965, a Lei nº 7.347, de 24.07.1985, a Lei nº 8.429, de 02.06.1992, e a Lei nº 12.846, de 01.08.2013.

A Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) regula a ação popular prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, e pode ser proposta por qualquer cidadão, visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A ação popular é um dos instrumentos constitucionais brasileiros mais antigos de participação do cidadão nos negócios públicos e na defesa da sociedade (Brasil, 2004). No sistema brasileiro, representa o “instrumento precursor e pioneiro de defesa jurisdicional de interesses difusos da sociedade, mediante a legitimação ativa dos cidadãos, pela técnica da substituição processual” (Zavascki, 2009, p. 80).

A Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Doutrina e jurisprudência são assentes no sentido de que “o objeto da ação civil pública abarca quaisquer direitos transindividuais, sejam eles difusos ou coletivos, ou mesmo individuais homogêneos, uma vez que a defesa judicial promovida por meio de tais ações não se esgota nas hipóteses contempladas” no art. 1º da Lei nº 7.347/1985 (Nery Junior; Nery, 2010, p. 1436).

A Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa) dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

A Lei nº 12.846, de 01.08.2013 (Lei Anticorrupção), trata da responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública nacional ou estrangeira (art. 1º) e a responsabilidade subjetiva dos dirigentes ou administradores (art. 3º, § 2º).

Em conformidade com a Lei nº 12.846/2013: são considerados atos lesivos à Administração para os fins da Lei nº 12.846/2013, entre outros, os atos que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º); entre as sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas, destacam-se a multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício, nunca inferior à vantagem auferida, a publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de grande circulação e, caso não seja possível a quantificação pelo faturamento, multa de R\$ 6 mil a R\$ 60 milhões (art. 6º).

Importante destacar que a aplicação das sanções da Lei nº 12.846/2013 não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de (art. 30): improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992; e atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666/1993, ou outras normas de licitações e contratos da Administração Pública, inclusive no tocante ao RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas).

4 A AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Entre os instrumentos de tutela coletiva aplicáveis ao combate à improbidade administrativa, destacam-se a ação popular (CF/1988, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965), a ação civil pública (CF/1988, art. 129, III; Lei nº 7.347/1985)

e a ação civil por improbidade administrativa (CF/1988, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/1992).

O § 4º do art. 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre as sanções por atos de improbidade administrativa, encontra-se disciplinado pela Lei nº 8.429/1992. E, nos termos do referido § 4º do art. 37 (Brasil, 1988), “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A legitimidade ativa para a prática de atos de improbidade administrativa é bastante ampla. De acordo com os arts. 1º e 3º da Lei nº 8.429/1992, são sujeitos ativos dos atos de improbidade qualquer agente público, servidor ou não, que pratique atos contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, ou de empresa de que o Estado participe ou que receba subvenção do Estado, bem como aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para o ato de improbidade ou dele se beneficie.

No entanto, ao julgar a Reclamação nº 2.138/DF, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2007), por maioria de votos, sufragou o entendimento no sentido de que alguns agentes políticos, como o Presidente da República e os Ministros de Estado, por interpretação do art. 85, V, da Constituição Federal, não estão sujeitos à Lei nº 8.429/1992, mas sim à Lei nº 1.079, de 10.04.1950.

A Lei nº 8.429/1992 elenca uma série de atos tidos como de improbidade administrativa, reunindo-os em quatro grupos básicos: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao Erário (art. 10), atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e atos que atentam contra os princípios da Administração (art. 11).

O rol constante dos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei nº 8.429/1992 é meramente exemplificativo, uma vez que há outras hipóteses não elencadas na referida lei e que configuram improbidade administrativa, como se verifica, por exemplo, em relação ao previsto no art. 52 da Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade), quando o prefeito não procede, no prazo de 5 anos, ao aproveitamento de imóvel desapropriado, pago com títulos da dívida pública.

No tocante ao elemento subjetivo, as condutas previstas nos arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10-A (decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário) e 11 (ofensa aos princípios da Administração) exigem dolo do agente, enquanto as contempladas no art. 10 (lesão ao erário) exigem culpa ou dolo.

As sanções por improbidade administrativa previstas na Constituição Federal e na Lei nº 8.429/1992, que independem das sanções penais eventualmente aplicáveis, são as seguintes:

- a) suspensão dos direitos políticos (CF, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/1992, art. 12), que só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória (Lei nº 8.429/1992, art. 20, *caput*);
- b) perda da função pública (CF, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/1992, art. 12), que só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória (Lei nº 8.429/1992, art. 20, *caput*);
- c) indisponibilidade dos bens (CF, art. 37, § 4º);
- d) ressarcimento ao Erário (CF, art. 37, § 4º; Lei nº 8.429/1992, art. 12);
- e) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (Lei nº 8.429/1992, art. 12);
- f) multa civil (Lei nº 8.429/1992, art. 12);
- g) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (Lei nº 8.429/1992, art. 12).

A questão relativa à cumulação das sanções está prevista no *caput* do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 12.120, de 15.12.2009, de forma que, “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (Brasil, 1992).

A ação civil por improbidade administrativa encontra-se disciplinada pelos arts. 17 e seguintes da Lei nº 8.429/1992 e segue o rito ordinário. São legitimados ativos para ingressar com a ação o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, e, caso o Ministério Público não seja o autor, deverá atuar obrigatoriamente como *custos legis*, sob pena de nulidade. A Lei de Improbidade Administrativa também prevê a apresentação de defesa prévia pelos demandados, também conhecida como juízo de prelibação (art. 17, § 7º) e, caso não observada, implica nulidade, salvo se não ocorrer prejuízo.

A prescrição da ação é disciplinada pelo art. 23, I e II, da Lei nº 8.429/1992, verificando-se em (Brasil, 1992): “até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança” (inciso I); “dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego” (inciso II).

No tocante ao ressarcimento do Erário, embora a matéria não seja pacífica, prevalece o entendimento de imprescritibilidade da ação, por interpretação do § 5º do art. 37 da Constituição Federal (Remedio, 2015, p. 770). O Supremo

Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 669.069/MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki (Brasil, 2013), reconheceu a repercussão geral da matéria e, no julgamento do mérito, firmou a tese de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, não alcançando, porém, as ações decorrentes de ato de improbidade administrativa. E, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 852.475/SP, também relatado pelo Ministro Teori Zavascki (Brasil, 2016), o Supremo Tribunal Federal admitiu mais uma vez a repercussão geral sobre a matéria relativa à prescrição, desta vez especificamente em relação às ações de ressarcimento ao Erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, embora referido feito ainda aguarde julgamento no tocante ao mérito da questão.

É vedada a transação, acordo ou conciliação na ação civil por improbidade administrativa, em face da ação tutelar interesse indisponível, por expressa previsão no § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992.

De acordo com o Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2011), o art. 21 da Lei nº 7.347/1985 e o art. 90 da Lei nº 8.078/1990, como normas de envio, deram ensejo ao surgimento de um microsistema de proteção aos interesses ou direitos coletivos em sentido amplo, com o qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) (Brasil, 2011).

Tal integração permite a recepção de dispositivos normativos dos diversos textos legais antes citados, objetivando maior eficácia na proteção dos direitos transindividuais, como ocorre, por exemplo, em relação à prescrição, prevista em cinco anos com base no art. 21 da Lei nº 4.717/1965, e não contemplada na Lei nº 7.347/1985. Pela aplicação do microsistema de tutela coletiva, o prazo prescricional da Lei nº 7.347/1985 passa a ser de cinco anos, por aplicação do art. 25 da Lei nº 4.717/1965.

5 CRÍTICAS AO COMBATE À CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

O combate à corrupção ou improbidade administrativa está sujeito a variadas críticas. Algumas robustecem a implementação das medidas existentes objetivando seu controle e responsabilização. Outras, porém, infirmam a real importância de alguns instrumentos para o exercício de seu controle.

De um lado, há vários instrumentos investigativos que contribuem direta ou indiretamente para seu combate, entre os quais:

- a) a delação ou colaboração premiada, de ordem penal, prevista em diversos diplomas normativos: a Lei nº 12.850/2013 prevê que pode ser concedida pelo juiz, a requerimento das partes, com a conces-

são do perdão judicial ou a redução em até 2/3 da pena privativa de liberdade ou substituída por restritiva de direitos (art. 4º); a Lei nº 9.613/1998 contempla a possibilidade de redução da pena de um a dois terços, o cumprimento em regime aberto ou semiaberto, podendo o juiz, inclusive, deixar de aplicá-la ou substituí-la por restritiva de direitos (art. 1º, § 5º); e a Lei nº 8.137/1990 (crimes contra a ordem tributária, econômica e relações de consumo) prevê que, nos crimes cometidos em quadrilha ou coautoria, o coautor ou partícipe delator terá sua pena reduzida de um a dois terços (art. 16, parágrafo único);

- b) e o acordo de leniência, de ordem administrativa, civil ou penal, contemplado em vários textos normativos: a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), celebrado com pessoas jurídicas, isenta-as de algumas sanções, exceto a reparação do dano (art. 16); a Lei nº 12.529/2011 (prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica) estatui que pode ser celebrado pelo Cade, com a extinção da ação punitiva da Administração Pública ou redução de um a dois terços da penalidade aplicável, com pessoas físicas e jurídicas (art. 86).

De outro lado, muitas são as dificuldades existentes para o combate à improbidade administrativa, como a responsabilidade penal ineficiente com relação às altas autoridades, penas ineficazes previstas no Código Penal, gestão institucional e fiscalização ineficientes, expressivo número de projetos de lei ligados ao tema da corrupção e engavetados na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Além desses entraves, tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295/DF, ajuizada em 10.09.2009 pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) contra treze artigos da Lei nº 8.429/1992 (arts. 2º, 3º, 9º e incisos, 10 e incisos, 11 e incisos I, II e III, 12, 13 e seus parágrafos, 15, 17 e § 3º, 20, parágrafo único, 21, I, 22, e 23 II), tendo como principal fundamento a *overbreath doctrine* do Direito norte-americano ou a nulidade da lei por “excessiva abertura nos seus termos” (Brasil, 2009).

Outro fator que dificulta a responsabilização dos infratores é a superposição de leis, tendo em vista que é possível que uma única conduta praticada por determinada pessoa, natural ou jurídica, deflagre investigações e ações legais simultâneas e parcialmente independentes, com base na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) – por infração da ordem econômica (12.529/2011 – Cade) –, na Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) – pela via da ação civil pública (Lei nº 7.347/1985) – e através da ação popular (Lei nº 4.717/1965), isso sem prejuízo das disposições penais aplicáveis à espécie.

A título de exemplo, o art. 29 da Lei nº 12.846/2013 estatui que a Lei Anticorrupção não exclui as competências do Cade, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica, e o art. 30 da mesma lei dispõe que a Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) e ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666/1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração, inclusive no tocante ao RDC instituído pela Lei nº 12.462/2011.

Embora sejam muitas as dificuldades e críticas existentes, não se pode negar que a aplicação da ação civil por improbidade administrativa disciplinada pela Lei nº 8.429/1992 tem contribuído sensivelmente no combate à corrupção ou improbidade administrativa, uma vez que, conforme Relatório Anual de 2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 2016, p. 187-188), no ano de 2016 foram cadastradas no Órgão aproximadamente 12.000 (doze mil) condenações no âmbito dos Tribunais estaduais e federais.

CONCLUSÃO

O conceito de desenvolvimento, que, até meados da segunda metade do século XX, estava circunscrito à promoção do crescimento econômico, a partir dos anos 1970 passou a incluir também outros valores, em especial a qualidade de vida humana, com a preservação da liberdade do indivíduo, a proteção da propriedade e a preservação dos direitos humanos.

Embora a qualidade de vida seja indissociável do conceito de desenvolvimento na atualidade, continua sendo imprescindível para sua realização a promoção do crescimento econômico ou de riquezas.

O Direito, como conjunto de normas que regem as relações sociais, é um dos instrumentos utilizados para a consecução do desenvolvimento. Todavia, no Brasil, o excesso de leis existentes e a quantidade astronômica de ações judiciais em andamento acabam constituindo óbices para o pleno desenvolvimento, principalmente em face da insegurança jurídica por elas provocada.

A corrupção administrativa tem sido uma das causas inibidoras do desenvolvimento nacional em seu sentido amplo. Atualmente a corrupção administrativa, com atuação complexa, sofisticada e envolvendo bilhões de reais anuais, exige incomensuráveis esforços dos Estados visando a seu combate.

Apesar das dificuldades existentes para o combate à corrupção administrativa, inclusive dificuldades operacionais e de fiscalização, o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos rápidos e razoavelmente eficazes para coibir e responsabilizar os respectivos infratores, como ocorre, por exemplo, com a aplicação da Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa).

A Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 37, § 4º) e a Lei nº 8.429/1992 (art. 12) preveem severas sanções no caso de prática de atos de improbidade administrativa, entre as quais a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao Erário, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

O tempo mostra que a ação civil por improbidade administrativa, instrumento judicial de tutela coletiva, tem contribuído bastante para o combate à corrupção administrativa. Nesse sentido, consoante Relatório Anual de 2016 do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2016 foram cadastradas no Órgão cerca de 12.000 (doze mil) condenações na órbita dos Tribunais estaduais e federais (CNJ, 2016, p. 187-188).

Em síntese, se, de um lado, inúmeros são os elementos que dificultam o combate à improbidade administrativa e a obtenção do pleno desenvolvimento, de outro lado, os instrumentos legais existentes no Brasil para o combate à corrupção administrativa, em especial a Lei nº 8.429/1992, mostram que, mesmo que não seja possível erradicá-la totalmente, ao menos é possível controlá-la e punir os respectivos responsáveis, contribuindo-se, conseqüentemente, para o pleno desenvolvimento nacional e para a implementação dos direitos individuais e coletivos previstos constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Paulo Henrique. A corrupção nossa de cada dia. *Revista da CAASP*, n. 12, a. 3, p. 22-31, ago. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.106.515/MG. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília: DJe 02.02.2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1106515&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 72.065/RS. Rel. Min. Castro Meira. Brasília: *Diário de Justiça*, 06.09.2004, p. 185. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=72065&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.295/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4295&processo=4295>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540/DF. Rel. Min. Celso de Melo. Brasília: *Diário da Justiça*, 03.02.2006, p. 14.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília, DJe 166, 26.08.2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 852.475/SP. Rel. Min. Teori Zavascki. DJe 108, 27.05.2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11028593>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138/DF. Rel. Min. Nelson Jobim. Brasília, DJe 070, 18.04.2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRETANHA, Bárbara. Em 2015, portos esgotarão potencial. *O Estado de S. Paulo*, p. H4, 7 ago. 2014a.

_____. Consumo sobe em ritmo superior à capacidade de ampliação. *O Estado de S. Paulo*, p. H2, 7 ago. 2014b.

BRITO, Débora. Lava Jato já gerou 120 condenações e mais de 1,2 mil anos de pena, diz balanço – 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/procuradoria-do-parana-divulga-balanco-da-operacao-lava-jato-em-2016>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

CNJ. Número de processos em trâmite no Judiciário cresce 10% em quatro anos – 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/26625-numero-de-processos-em-tramite-no-judiciario-cresce-10-em-quatro-anos>>. Acesso em: 15 set. 2014.

_____. Relatório – Anual 2016. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/02/7d8fa9ae6f181c5625e73f8184f10509.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

CHADE, Jamil; LADEIRA, Fernando. Brasil volta a cair em ranking de competitividade. *O Estado de S. Paulo*, p. B3, 3 set. 2014.

COSTA, Susana Henriques da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FRANÇA, Valéria. Aporte externo só virá com garantia de estabilidade. *O Estado de S. Paulo*, p. H2, 7 ago. 2014.

_____. Malha ferroviária produtiva é a mesma do império. *O Estado de S. Paulo*, p. H5, 7 ago. 2014.

_____. Fluidez é o desafio das grandes metrópoles brasileiras. *O Estado de S. Paulo*, p. H6, 7 ago. 2014.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção e direito penal: um diagnóstico da corrupção no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NALINI, José Renato. Muito dinheiro e pouca justiça. *O Estado de S. Paulo*, p. A2, 7 set. 2014.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas*. São Paulo: Atlas, 2002.

RELATÓRIO Brundtland “Nosso Futuro Comum” – Definição de princípios. Disponível em: <<http://www.marcouniversal.com.br/upload/RELATORIOBRUNDTLAND.pdf>>.

Acesso em: 11 mar. 2013.

REMEDIO, José Antonio. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

REMEDIO, José Antonio; REMEDIO, Davi Pereira. Improbidade administrativa. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, n. 19, p. 137-156, jul./dez. 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Queli Cristiane Schiefflbein da. O acesso à justiça como direito humano fundamental: retomada histórica para se chegar à concepção atual. *Revista Direito Público* n. 49, jan./fev. 2013, p. 121-139.

SIMONETTI, Eliana Gianella; RAMIRO, Denise. O custo econômico da corrupção. *Veja*, v. 1691, p. 48-53, 14 mar. 2001.

SMÂNIO, Dimensões da cidadania. In: *Novos direitos e proteção da cidadania*. Revista Jurídica. São Paulo: Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, p. 13-24, 2009.

TAMANAHHA, Brian Z. As lições dos estudos sobre direito e desenvolvimento. *Revista Direito GV São Paulo*, n. 5, p. 187-216, jan./jun. 2009.

TORQUATO, Gaudêncio. A corrupção aumenta ou diminui? *O Estado de S. Paulo*, p. A2, 14 set. 2014.

VACCAREZZA, Cândido. Menos de um terço das 181 mil leis brasileiras estão em vigor. Disponível em: <<http://vaccarezza.com.br/menos-de-um-terco-das-181-mil-leis-brasileiras-estao-em-vigor/>>. Acesso em: 12 set. 2014.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.