

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE MARÍLIA – UNIVEM
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

TAÍS FARIA SERAGUCI

**VINCULAÇÃO DE RECEITAS NA EDUCAÇÃO:
COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

MARÍLIA

2019

TAÍS FARIA SERAGUCI

VINCULAÇÃO DE RECEITAS NA EDUCAÇÃO:
COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Coorientador Prof. Dr. Mário Lúcio Garcez Calil.

MARÍLIA

2019

Dedico este trabalho a todos aqueles que contribuíram, consciente ou inconscientemente, para que eu pudesse trilhar esta jornada árdua de formação acadêmica. Em momentos como estes é possível notar que um simples incentivo, um afeto, um carinho são inspirações que nos fazem continuar e não desistir.

Dedico especialmente aos queridos professores que doam seu tempo, sua dedicação e seu trabalho a nós, alunos, muitas vezes desconhecidos, revelando o talento nato para não apenas ensinar, mas também moldar influenciar toda uma trajetória profissional.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Agradeço a minha mãe, heroína que ilumine os dias mais sombrios com o sorriso mais sincero, fazendo o desânimo e cansaço desaparecerem.

Ao meu pai, que, apesar de todas as dificuldades, me fortalece diariamente e segue sendo a minha pessoa preferida nesse mundo.

À minha avó Najla, minha maior inspiração, meu exemplo de integridade, honestidade e amor.

Ao meu irmão, minha metade, meu equilíbrio.

Aos amigos, companheiros, colegas, que, como cada peça de um quebra-cabeça, se encaixam no universo de minha vida e me completam.

RESUMO

A corrupção contemporânea configura-se como o desequilíbrio na relação cidadão/Estado e não deixa de avançar e tirar proveito das circunstâncias que caracterizam a realidade democrática da era global. Para identificar tal desequilíbrio, necessário entender como se revela esta relação entre o cidadão e o Estado, demonstrada por meio da evolução da responsabilidade civil do Estado, que coloca o ente estatal como responsável pelo bem estar da coletividade. O papel do ente estatal no Estado Democrático de Direito deve considerar a dignidade da pessoa humana, priorizando o desenvolvimento da sociedade com base nos direitos fundamentais. A educação como direito fundamental configura-se como um dos pilares da sociedade, devendo receber atenção especial do Estado. Considerando a corrupção como fenômeno social presente em todos os países, especialmente no Brasil, tal fenômeno também acarreta consequências negativas na seara educacional, devendo ser combatido pela sociedade e pelo seu principal representante, o Estado. Um dos mecanismos de controle de gastos e garantia de desenvolvimento do ensino é a vinculação de receitas destinadas à educação. Por meio da vinculação de receitas, há a garantia de manutenção e desenvolvimento do ensino, além de estabilidade de recursos destinados à esta área. Em se tratando de área de grande destinação de recursos, a corrupção se torna factível e constante, de modo que deve ser combatida e, acima de tudo, prevenida. Neste sentido, os Conselhos Municipais de Educação, além de possibilitarem a elaboração dos parâmetros da educação, também permitem que a sociedade possa fiscalizar a correta aplicação das verbas de origem vinculada, garantindo que sejam distribuídas para a sua finalidade primordial, servindo como mecanismo de prevenção e combate à corrupção.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade. Corrupção. Combate. Vinculação de receitas. Conselhos Municipais de Educação.

ABSTRACT

Contemporary corruption is configured as an imbalance in the citizen / state relationship and continues to advance and take advantage of the circumstances that characterize the democratic reality of the global era. In order to identify such an imbalance, it is necessary to understand how this relationship between the citizen and the State is revealed, demonstrated through the evolution of the State's civil liability, which places the state entity as responsible for the welfare of the community. The role of the state entity in the Democratic Rule of Law must consider the dignity of the human person, prioritizing the development of society based on fundamental rights. Education as a fundamental right is one of the pillars of society and should receive special attention from the State. Considering corruption as a social phenomenon present in all countries, especially in Brazil, this phenomenon also has negative consequences in the educational field, and must be combated by society and its main representative, the State. One of the mechanisms for controlling expenses and guaranteeing the development of education is the linking of revenues destined to education. Through the linking of revenues, there is a guarantee of maintenance and development of education, in addition to the stability of resources destined to this area. In the case of an area of great resource allocation, corruption becomes feasible and constant, so it must be combated and, above all, prevented. In this sense, the Municipal Councils of Education, in addition to enabling the development of education parameters, also allow society to inspect the correct application of funds of linked origin, ensuring that they are distributed for their primary purpose, serving as a prevention mechanism and fighting corruption.

KEYWORDS: Responsibility. Corruption. Combat. Linking revenue. Municipal Education Councils.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 RESPONSABILIDADE DO ESTADO	11
1.1 Evolução histórica da responsabilidade civil	11
1.2 Responsabilidade civil e seus elementos	24
1.3 A responsabilidade do Estado e a Dignidade Humana	25
1.4 Responsabilidade do Estado e corrupção.....	27
2 A CORRUPÇÃO PARA O DIREITO.....	29
2.1 A corrupção sob uma perspectiva histórico-sociológica.....	29
2.2 Conceito de corrupção.....	31
2.2.1 Corrupção na esfera privada.....	32
2.2.2 Corrupção na esfera pública.....	32
2.3 Diferenças entre corrupção e má gestão: consequências jurídicas.....	35
2.4 Os tratados multilaterais sobre combate à corrupção	36
2.4.1 Convenção das Organizações das Nações Unidas contra a corrupção	37
2.4.2 Convenção Interamericana contra a corrupção	41
2.4.3 Convenção sobre o combate à corrupção de funcionários públicos	42
3 O DIREITO ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL.....	44
3.1 A Constituição Federal.....	46
3.2 A Lei de Improbidade Administrativa.....	48
3.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	49
3.4 A Lei Anticorrupção.....	50
4 VINCULAÇÃO DE RECEITA.....	52
4.1 Mecanismo de vinculação de receita	52
4.1.1 Vantagens da vinculação de receita.....	53
4.1.2 Desvantagens da vinculação de receita.....	54
4.2 Vinculação de receita na Educação	55

5 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO.....	57
5.1 Breve histórico sobre os Conselhos Municipais de Educação.....	57
5.2 Legislação aplicável aos Conselhos Municipais de Educação.....	61
5.3 As funções institucionais dos Conselhos Municipais de Educação.....	62
5.3.1 Função política: democracia participativa.....	65
5.3.2 Gestão e governa pública	66
5.3.3 Fiscalização jurídica e financeira.....	67
5.4 Os Conselhos Municipais de Educação na prevenção e no combate à corrupção.....	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
REFERÊNCIAS.....	72

INTRODUÇÃO

Apesar dos controles próprios de uma democracia, a corrupção não deixa de avançar e pode mesmo tirar proveito das circunstâncias que caracterizam a realidade democrática da era global e informacional.

Nessa ambiência, a corrupção adquire importância social e política e progressivo tratamento na legislação da maioria dos países.

Com base na relevância que o tema possui e seus desdobramentos em todos os setores sociais, serão abordados contextos históricos para a formação da relação cidadão/Estado como se configura nos dias atuais e seus possíveis desdobramentos.

Dada a importância da atuação do Estado Democrático de Direito perante os seus administrados, a responsabilidade civil estatal será abordada no Capítulo I sob a perspectiva de sua evolução, de modo a entender quais os fatores históricos e sociais levaram a configurar a relação cidadão/Estado como se dá nos moldes de hoje, estágio este que obriga o Estado a garantir que seus administrados não sofram prejuízos, como no caso daqueles advindos do cenário de corrupção. .

Importante mencionar a responsabilidade sob a ótica da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o bem coletivo deve priorizar esta condição humana, devendo ser utilizados os meios eficazes para combate à corrupção, para que se evite a mitigação do referido princípio.

Para elaborar um estudo sobre a corrupção e os meios eficazes para o seu combate, no Capítulo 2, referido conceito será analisado com base na noção de corrupção utilizada à época da implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que entrou em vigor em dezembro de 2005, da qual o Brasil é signatário. Um levantamento sobre a utilização deste conceito na legislação brasileira será realizado com a finalidade de demonstrar a preocupação do legislador quanto ao tema, especialmente nas duas últimas décadas.

Além dos esforços internacionais em relação ao combate à corrupção e à postura que deve ser acatada pelos Estados em relação à este fenômeno mundial, o Capítulo 3 abordará a legislação nacional sobre o tema, demonstrando a preocupação do legislador brasileiro em propor meios eficazes para o normal funcionamento da sociedade, sem o vício da corrupção.

Assim sendo, no Capítulo 4, será traçada a ideia de que é necessário combater a corrupção, de forma a concretizar os direitos e garantias, objetivos e princípios do Estado Democrático instituídos na Constituição Federal de 1988, utilizando a vinculação de receitas na área da educação como mecanismo orçamentário que busca viabilizar a boa gestão administrativa.

Neste aspecto, os Conselhos Municipais de Educação são tratados principalmente como órgãos de fiscalização, que possibilitam à sociedade a participação ativa na aplicação dos investimentos no ensino brasileiro. O Capítulo 5 será destinado a demonstrar a importância da

democracia participativa por meio destes órgãos e como os mesmos podem garantir o acesso da comunidade na fiscalização do funcionamento do Estado.

Sugere-se, por fim, que este diversificado elenco de conceitos e medidas sirva de orientação à formulação de políticas públicas de combate à corrupção, não como um plano de governo, mas de Estado, um objetivo permanente, em parceria com a sociedade, a ser implementado em todas as áreas, especialmente a educação, no objetivo de manter sob controle os altos índices de corrupção denunciados em todos os períodos da história política do Brasil.

1. RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Os homens são considerados como seres capazes de desenvolver raciocínio. Deste raciocínio, são geradas condutas que viabilizam uma série de situações. Com o intuito de proteger a si mesmo e a sociedade, são criados regramentos, dos quais a transgressão pode resultar na responsabilização.

A relação de responsabilidade é necessária entre os homens, uma vez que para viver em sociedade a ordem é requisito essencial. Entretanto, com o papel do Estado de garantir referida ordem, o mesmo também se sujeita aos regramentos necessários.

Enquanto sujeito de direito, o Estado submete-se à responsabilidade civil, a Constituição Federal assevera que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A relação de responsabilidade entre Estado e cidadão, entretanto, desenvolveu-se ao longo de séculos até a configuração da responsabilidade objetiva do Estado perante seus administrados.

1.1. Evolução histórica da responsabilidade civil

A evolução da responsabilidade civil é lenta e longa, não sendo recente. É possível notar sua existência desde os primórdios das sociedades humanas, visto tratar-se de um instituto da própria natureza humana. Apenas as formas de se efetuar a reparação dos danos sofridos é que foram se alterando e se adequando às diferentes etapas de formação da sociedade.

Nas sociedades primitivas, a responsabilidade era evidenciada por vinganças coletivas. A forma de se reparar o dano causado por um indivíduo pertencente ao grupo era a vingança, inclusive contra membros do mesmo clã, contra o causador. Aplicava-se a lei do mais forte sobre o mais fraco. É comum dizer que o mal era reparado pelo mal. Conforme os ensinamentos de Maria Helena Diniz (2009), nesta época os costumes, que ainda regiam sociedades europeias, como o Reino Unido, regulavam a convivência social, levando os ofendidos a reagir de forma direta e violenta contra o causador do dano. Essa ação lesiva do

ofendido era exercida mediante a vingança coletiva, caracterizada pela “[...] reação conjunta do grupo contra o agressor pela ofensa a um de seus componentes” (2009, p. 11).

Neste primeiro estágio de evolução histórica da responsabilidade civil, semelhante em vários povos, não se levava em consideração a culpa do agente, bastando tão somente o prejuízo sofrido pela vítima e os indícios de que o indivíduo fosse realmente o causador para que fosse responsabilizado. (SANCHES, 2014).

Ainda nas sociedades primitivas, a pessoa humana começou a se transformar e, com esta transformação, caracterizada pela convivência social, a vingança privada passou a ser forma de obrigar o causador do dano a ser penalizado pelo que havia descumprido. O marco inicial da responsabilidade civil em Roma relacionou-se com o período de vingança privada, fazendo com que a retaliação, antes pertencente ao grupo dominante, passasse a ser reconhecida e legitimada pelo Poder Público. É a chamada vingança privada ou *vendetta*.

Vigorava a Lei de Talião, que consagrava a reciprocidade entre o dano causado e a pena, sintetizada pela idéia de “olho por olho, dente por dente”. Bastava o dano efetivamente sofrido pela vítima para provocar “a reação imediata, instintiva e brutal do ofendido”, segundo Carlos Roberto Gonçalves (2009). Daí a desnecessidade ou inaplicabilidade da culpa do ofensor.

Com o passar do tempo, contudo, o Estado passou a intervir na aplicação desta norma, podendo permiti-la ou proibi-la. Começa a surgir, então, a vingança pública, de acordo com Diniz (2009). Neste período, o Poder Público por vezes permanecia inerte, intervindo apenas para declarar quando e como a vítima poderia ter o direito de retaliação, para produzir no ofensor um dano idêntico ao que experimentou. Com a desnecessária comprovação de culpa, vigorava, de acordo com esta regra, então, a teoria da responsabilidade objetiva, quando não era necessário comprovar a culpa do agente (SANTOS, 2014).

Conforme nos ensina Fernando Noronha:

O talião, aplicado primeiramente pelos povos do Oriente Médio e depois por outros que foram influenciados por eles, como os da bacia mediterrânea (chegando à Roma do tempo da Lei das XII Tábuas, que é de meados do século V a.C.), representou outro progresso, com a reciprocidade que representava, entre ofensa e castigo – mesmo que hoje pareçam chocantes preceitos como o contido no § 230 do Código de *Hammurabi* (de começos do século XVIII a.C.), segundo o qual se a casa construída ruísse e matasse o filho do proprietário, o filho do construtor deveria ser morto. (NORONHA, 2007, p. 528).

O período seguinte à Lei de Talião é chamado de *composição*. Neste momento, o causador do dano passa a não responder mais com a sua pessoa, mas, sim, com seu patrimônio. Primeiramente ocorreu a composição voluntária, depois passando a ser obrigatória, onde há a tarifação dos danos, sendo estipulado um determinado preço para cada tipo de lesão. Nas palavras de Alvino Lima, esta fase “[...] é a reação contra a vingança privada, que é assim abolida e substituída pela composição obrigatória” (1999, p. 21).

Sobre o tema, narra Gonçalves (2009, p. 36 - 37):

Num estágio mais avançado, quando já existe uma soberana autoridade, o legislador veda à vítima fazer justiça com as próprias mãos. A composição econômica, de voluntária que era, passa a ser obrigatória, e, ao demais disso, tarifada. É quando, então, o ofensor paga um tanto ou quanto por membro roto, por morte de um homem livre, ou de um escravo, surgindo, em consequência, as mais esdrúxulas tarifações, antecedentes históricos das nossas tábuas de indenizações preestabelecidas por acidente do trabalho. (GONÇALVES, 2009, p. 36 - 37)

Com os romanos, começa-se a diferenciar as reparações de dano das penas, ou seja, os delitos públicos e os privados. Nestes, o Estado intervia para determinar a composição obrigatória; naqueles havia a fixação de pena para o causador do delito. Ou seja, até este período da evolução do direito, não havia diferenciação entre responsabilidade civil e responsabilidade penal, sendo esta distinção iniciada com os romanos.

Apesar de já se verificar a diferença entre os delitos públicos e privados no período da composição, de acordo com Silvio de Sávio Venosa (2009), foi somente com a Lei Aquilia, marco da responsabilidade civil, durante o reinado de Justiniano, por voltado século III, que a idéia de reparação de dano causado injustamente começa a surgir, assim como o conceito de culpa. A Lei foi um plebiscito realizado que introduziu na sociedade romana idéias de responsabilidade extracontratual.

Conforme nos diz Venosa (2009, p. 17), a Lei Aquilia “[...] foi um plebiscito aprovado provavelmente em fins do século III ou no início do século II a.C., que possibilitou atribuir ao titular de bens o direito de obter o pagamento de uma penalidade em dinheiro de quem tivesse destruído ou deteriorado seus bens” (VENOSA, 2009, p. 17).

A Lei de Aquilia é vista como a mudança fundamental para a aplicação da culpa na obrigação de indenizar, originando a responsabilidade extracontratual, que também é chamada de “responsabilidade aquiliana”, a partir da qual a conduta do causador do dano é medida pelo grau de culpa com que atuou. A lei prescrevia, em desfavor do autor do dano, o pagamento de uma sanção pecuniária a favor da vítima, a chamada *pecus*. Assim, da realização do ato

danoso surgia, entre o seu autor e o que teria sofrido o dano, uma obrigação em virtude da qual o primeiro estava obrigado a pagar ao segundo, que por sua vez tinha a faculdade de exigir uma soma em dinheiro, a título de pena.

Durante a evolução da história da sociedade romana, apesar de surgir a idéia de responsabilidade civil, os romanos não afirmaram que o Estado poderia ter responsabilidade pelos seus atos. Amaro Cavalcanti (1905, apud BARRETO, 2012) reconhece a existência de algumas disposições especiais do direito romano, pelas quais se poderia buscar reparação por danos causados por excessos ou abusos de magistrados e outros funcionários públicos, junto a eles próprios. Inexistia, contudo, uma disposição que impusesse ao Estado o dever de reparar os danos causados por seus funcionários, nem solidária, nem subsidiariamente (BARRETO, 2012).

Isto porque, em Roma, o Estado não poderia ser obrigado a comparecer em juízo, uma vez que aquele ordenamento não reconhecia uma função jurisdicional apartada da executiva. Apesar de legitimar as demandas entres os particulares, o Estado continuava à margem da responsabilização de seus atos. É a chamada teoria de irresponsabilidade do Estado.

Ainda de acordo com Cavalcanti (1905, apud BARRETO, 2012), como os atos dos seus funcionários a ele se imputavam, todos os atos do estado eram sempre legítimos, feitos na suposição do bem comum, inclusive no daquele que pareceu ser lesado pelo ato.

Nas clássicas palavras de Ruy Barbosa (1889, apud BARRETO, 2012), é possível sintetizar toda a concepção de irresponsabilidade do Estado [...] se a administração, cuja é a culpa do dano, se amalgama, nas mesmas mãos, com a lei, que tem de regê-la, e a justiça, que há de julgá-la, impossível é a responsabilidade do estado” (BARBOSA, Ruy, 1889, apud BARRETO, 2012).

Até a da Idade Média, vigorou a teoria da irresponsabilidade do Estado. No longo período entre o século XVIII e início do século XIX, fase do absolutismo, o Estado era soberano e liberal, pouco intervindo nas relações entre particulares. Neste contexto, o Estado considerava-se um ente que não poderia errar, portanto, sua conduta nunca poderia ir contra a norma.

O Estado gozava de imunidade absoluta e a premissa *the king can do no wrong* bem descreve a forma com que a responsabilidade era tratada: uma vez o monarca, que representa o Estado, não errando, apenas seus funcionários eram responsabilizados por erros decorrentes da atividade estatal.

O ente estatal, representado pelo soberano, era revestido por uma autoridade incontestável - inclusive divina - para exercer a tutela do direito, deste modo, entendia-se que o Estado não poderia ir contra o Direito, pois, se fosse, seria igualado aos seus súditos, desrespeitando sua soberania.

Pensamento que fortalecia a teoria da irresponsabilidade era, de acordo com Cavalcanti (1905, apud BARRETO, 2012), que, considerando o Estado uma ficção legal, entendia-se que ele era incapaz de ter vontade própria. Desse modo, não poderia ser chamado a responder por atos lesivos a terceiros, já que a existência efetiva de vontade seria condição essencial à imputabilidade do ato. Ademais, como pessoa jurídica, seria o Estado um mero conjunto de direitos e obrigações, exercidos por seus representantes legais, no qual não se inclui o de cometer atos ilícitos. Caso algum funcionário o faça, responderia pessoalmente por eles, excluindo a responsabilidade do Estado.

Neste contexto de irresponsabilidade estatal, porém, surgiram exceções, entre elas a responsabilização do funcionário do Estado. Exemplos eram casos em que o funcionário nomeado fosse sabidamente indigno ou incapaz. A culpa de um funcionário não poderia ser automaticamente culpa do Estado, visto que, se agisse em conformidade com o Direito, este funcionário não poderia errar. Se errasse, isso significaria que suas atitudes foram frutos de abusos do poder lhe concedido pelo Estado, sendo, portanto, o funcionário exclusivamente responsável por seus atos.

Conforme os ensinamentos de Cavalcanti (1905, apud BARRETO, 2012):

O ato do funcionário seria, destarte, ato do Estado, mas tal teoria só se aplicava enquanto o funcionário agisse dentro da lei. Ao cometer abusos, o funcionário não comprometeria o Estado; por outro lado, enquanto agisse dentro da lei, não se poderia responsabilizar o Estado pela prática de atos que estava ele obrigado a praticar. (CAVALCANTI, 1905, apud BARRETO, 2012).

Além das exceções à teoria da irresponsabilidade do Estado, haviam ainda as limitações impostas ao Estado, no contexto de sua irresponsabilidade, mesmo que sendo raras e em caráter excepcionais. Nesse sentido, admitia-se a responsabilidade em caso de existência de previsão legal expressa, ou quando a culpa resultasse de fundamentos especiais, a exemplo do compromisso contratual de indenizar ou da natureza particular de determinado negócio; em casos de danos ocasionados em atividades privadas do Estado ou por atos praticados no interesse de uma propriedade do Estado; ou quando se tratasse de funções relativas à missão

acessória (atividade-meio) do Estado, e não à sua função natural (atividades-fim) (BARRETO, 2012).

O pensamento de que, por ser o Estado o órgão tutor e criador do direito, ele estaria desobrigado a indenizar fere a própria noção do Estado democrático de direito, podendo caber apenas nas antigas monarquias absolutas, nos quais a vontade expressa do soberano confundia-se com o próprio direito.

No período denominado Idade Moderna, a responsabilização civil e penal começa a realmente ter total distinção. Conforme Gonçalves (2009, p. 08):

[...] aos poucos, foram sendo estabelecidos certos princípios, que exerceram sensível influência nos outros povos: direito à reparação sempre que houvesse culpa, ainda que leve, separando-se a responsabilidade civil (perante a vítima) da responsabilidade penal (perante o Estado); a existência de uma culpa contratual (a das pessoas que descumprem as obrigações) e que não se liga nem a crime nem a delito, mas se origina da negligência ou da imprudência. (GONÇALVES, 2009, p. 08).

De acordo com Venosa (2009), a Idade Moderna foi marcada pela mudança de paradigma no fundamento da responsabilidade civil, que passou a se situar na quebra do equilíbrio patrimonial causado pelo dano. Houve então uma transferência do enfoque da culpa, como fenômeno centralizador da indenização, para o dano.

Com a evolução do Direito Francês, principalmente com o Código de Napoleão, surgiram as primeiras tentativas de ações contra o Estado, visando responsabilizá-lo por atos de seus funcionários. Neste período, a legislação francesa difundiu-se pela Europa inteira, influenciando na elaboração dos códigos de diversos países. Não só no Continente Europeu nota-se esta influência, pois, no Brasil, o Código Civil de 1916 demonstrou claramente as características francesas, conforme o artigo 159, que determinava que "[...] aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano".

Neste momento, a teoria da irresponsabilidade do Estado perdeu força e surgiu um novo pensamento: aquele que determina que, se o Estado causar dano, deve repará-lo. Num meio termo, entre as anteriores teorias da irresponsabilidade e a consagração das teorias civilistas, estavam aquela que distinguia os *atos de império* dos *atos de gestão*.

Conforme di Pietro (2014), esta teoria surgiu como uma forma de mitigar a irresponsabilidade até então vigente, diferenciando a pessoa do rei, que exercia atos de império, da pessoa do Estado, que exercia atos de gestão por meio de seus prepostos. Dessa

forma, admitia-se a responsabilização do Estado apenas com relação aos atos de gestão, uma vez que atos do império seriam regidos pelas normas tradicionais do direito público, extremamente protetivas.

Os atos de império (*jure imperii*) eram os praticados pelo Estado dentro do exercício de funções que lhes eram essenciais ou necessárias, que visavam assegurar a própria manutenção da ordem jurídica e a existência do próprio Estado.

Tratava-se dos atos os atos imputáveis ao rei (que não podia errar), a exemplo da proibição de exportação de certas mercadorias, o estabelecimento ou modificação de tarifas aduaneiras e da mudança de limites de fronteira em consequência de convenções diplomáticas (SOURDAT, 1876, apud BARRETO, 2012).

Nessas condições, age o Estado no exercício de sua supremacia, em caráter supra individual (CAHALI, 2007, apud BARRETO, 2012). Como consequência, não respondia quanto aos de império, pois estes eram protegidos pelas então vigentes normas protetivas da figura estatal.

Já os atos de gestão (*jure gestionis*) eram os atos por meio dos quais o Estado agia como uma pessoa privada, equiparando-se ao particular na gestão patrimonial (SERRANO JÚNIOR, 1996, apud BARRETO, 2012). São os atos que visam satisfazer necessidades sociais, mas que se contém em funções estatais facultativas ou contingentes (CAHALI, 2007, apud BARRETO, 2012).

Agia assim o Estado nas mesmas condições de uma empresa privada, que respondia pelos atos de seus representantes ou prepostos, como nos casos de administração de bens do domínio do Estado, administração de estabelecimentos de indústria monopolizada, de obras públicas civis ou militares (SOURDAT, 1876, apud BARRETO, 2012). Nesse sentido, era necessário distinguir se havia ou não culpa do funcionário, a fim de reconhecer ou não, respectivamente, eventual responsabilidade estatal.

A chamada teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva do Estado foi influenciada pelo individualismo característico do liberalismo, que pretendeu equiparar o Estado ao indivíduo, sendo, portanto, obrigado a indenizar os danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses em que tal obrigação existe para os indivíduos.

Esta teoria ganhou espaço com o fim do absolutismo e serviu inclusive como inspiração ao artigo 15 do Código Civil de 1916, o qual consagrou a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado. (SABÓIA, 2012).

No entanto, na prática, segundo Odete Medauar (2008, apud GONÇALVES; PIRES, 2014) era difícil encontrar as diferenças entre os atos de império e de gestão, causando grandes transtornos para as vítimas, que tinham que dispor de um esforço muito grande de provarem a culpa, portanto a responsabilização, restando superada esta fase civilista da responsabilidade. Deste modo, a responsabilidade do Estado passou a ser concebida em moldes mais gerais. (GONÇALVES; PIRES, 2014).

A última fase das teorias sobre responsabilidade do Estado são as chamadas *publicistas*. Estas teorias eram fundamentadas em princípios específicos do direito público. Neste momento, a idéia do Estado promover a paz social e gerir a economia se difundiu, consagrando o Estado Social. Neste sentido, o Direito Administrativo tornou-se ramo independente no Direito.

A elaboração das teorias de responsabilidade do Estado fundadas nos princípios de direito público teve início com a jurisprudência francesa, especificamente com o famoso "caso *Blanco*", dirimido pelo Tribunal de Conflitos, em 1873.

No referido caso, em 3 de novembro de 1871, Agnès Blanco, que tinha cinco anos, ao passar em frente a uma fábrica de processamento de tabaco, foi atropelada e ferida gravemente por uma vagonete que saiu subitamente de dentro do estabelecimento, tendo uma perna amputada.

A vagonete pertencia a uma empresa estatal de manufatura de tabaco de Bourdeax e era conduzido por quatro empregados. Inconformado, o pai da menina, Jean Blanco, ingressou, em 24 de janeiro de 1872, no tribunal de justiça (civil) com uma ação de indenização contra o Estado, alegando a responsabilidade civil (patrimonial) pela falta cometida por seus quatro empregados.

Surgiu, então, um conflito entre a jurisdição judicial (causas entre particulares - civil) e a jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte), sendo o Tribunal de Conflitos responsável por decidir de quem era a competência para julgar a causa. A corte, composta por quatro membros de cada jurisdição, enfrentou um impasse, posto que houve um empate (4 x 4).

O Ministro da Justiça, Jules Dufaure, presidente do Tribunal de Conflitos, desempatou, usando sua prerrogativa do Voto de Minerva, em favor do Conselho do Estado, a jurisdição administrativa (CARVALHO, 2013).

A partir daquela decisão, começaram a surgir as denominadas teorias publicistas: a teoria da culpa administrativa (ou culpa do serviço, ou culpa anônima) e teoria do risco (do risco administrativo e do risco integral).

Esta teoria consagrou o surgimento das teorias publicistas, colocando a culpa anônima como ponto central da responsabilidade civil do Estado. Esta, por sua vez, subdivide-se em três possibilidades: a primeira é *leservice a mal fonctionné (culpa in commitendo)*, o serviço funciona mal; a segunda é *leservice n'a pas fonctionné (culpa in omittendo)*, o serviço não funciona; e a terceira é *leservice a fonctionné tardivement*, o serviço funciona tardiamente.

De acordo com o Paul Duez (1938, apud BARRETO, 2012), em todas as três categorias, não importa se o dano é causado por um ato jurídico ou um fato material. Ambos podem, igualmente, ensejar a responsabilidade. Ademais, não é necessário que tenha tido lugar uma ilegalidade para que se reconheça a responsabilidade.

Bastante a ocorrência de negligência ou erro de fato para tanto. E, por fim, supera-se definitivamente a distinção entre atos de império e atos de gestão, sendo tal separação irrelevante para a configuração do dever de indenizar.

Deste modo, além da ação, do dano e do nexa entre esses dois, a lei exigia também a prova de que houve, por parte do Estado ou do agente revestido de poder por aquele, uma atitude negligente ou imprudente, ou seja, que ficasse provada a culpa. Neste sentido, a culpa, de acordo com esta teoria, possui características específicas: a culpa é autônoma, primária, anônima, matizada e geral.

Sua primariedade revela-se pelo direito que tem o lesado de acionar diretamente o Estado, ao invés de acionar primeiro o funcionário, para, então, atingir o ente estatal. É *anônima*, pois julga-se o serviço, não o agente. Basta apenas identificar o prejuízo causado pelo serviço.

É *matizada*, pois nem todo serviço defeituoso ensejará responsabilidade. A culpa deve ser analisada de acordo com o serviço, o local e as características. Por fim, a culpa deve ser *geral*, pois deve englobar todas as ações das entidades que englobam a administração pública, não apenas a responsabilidade do Estado.

No nosso ordenamento, tal concepção revela-se importante para afirmar a unidade da teoria da responsabilidade civil em face de todas as pessoas jurídicas de direito público, bem como as pessoas privadas que prestam serviços públicos, ainda que não integrem a administração. (BARRETO, 2012).

Na *teoria da culpa do serviço*, a culpa é elemento central para analisar a responsabilidade advindas do comportamento do Estado. Portanto, trata-se de responsabilidade subjetiva. Em diversas situações, nas quais ainda assim seria um esforço desproporcional para o particular provar a culpa anônima, tal teoria contempla uma presunção, o que, por dispensar o lesado dessa prova, faz parecer que a culpa é irrelevante.

Mas não é esse o caso, pois, tratando-se de verdadeira inversão do ônus da prova, o Estado poderia se esquivar da reparação, bastando para tanto provar que o seu serviço não padecia de culpa, o que demonstra que o elemento subjetivo ainda permanecia subjacente à questão.

A *teoria subjetiva da culpa* foi perdendo espaço por conta dos inúmeros casos que ficaram sem a indenização devido à dificuldade em provar a culpa do agente que causou o dano. Conforme Lima (1938, apud SALIM, 2014):

Dentro do critério da responsabilidade fundada na culpa não era possível resolver um sem número de casos, que a civilização moderna criara ou agravara; imprescindível se tornara, para a solução da responsabilidade extracontratual, afastar-se do elemento moral, da pesquisa psicológica do íntimo do agente ou da possibilidade de previsão ou de diligência para colocar a questão sob um aspecto até então não encarado devidamente, isto é sob o ponto exclusivo da reparação do dano. (LIMA, Alvino, apud SALIM, 2014)

O surgimento da *teoria do risco* não superou a teoria subjetiva da culpa do serviço, porém inaugurou a idéia de responsabilidade objetiva da administração pública. Com este novo pensamento, o elemento central para se buscar a responsabilização estatal deixa de ser a culpa e passa a ser o nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço e o prejuízo sofrido pelo administrado pelo Estado.

Deixando de ter importância o funcionário que causou o prejuízo ou se o serviço foi realizado bem ou mal e, principalmente, a administração o pública passa a não depender de sua culpa para ser responsabilizada, seja do funcionário, seja do serviço.

Lima (1938, apud SALIM, 2014), acerca da superação da teoria da culpa e surgimento da teoria do risco, considera:

A teoria do risco, embora partindo do fato em si mesmo, para fixar a responsabilidade, tem raízes profundas nos mais elevados princípios de justiça e equidade. Ante a complexidade da vida moderna, que trouxe a multiplicidade dos acidentes que se tornaram anônimos, na feliz expressão de *Josserand*, a vítima passou a sentir uma insegurança absoluta ante a impossibilidade de provar a culpa, em virtude de múltiplos fatores. a teoria

da culpa não poderia resolver, satisfatoriamente, os casos concretos de danos [...] Foi, pois, em nome dessa insegurança da vítima, cada vez mais evidente e alarmante, desta maioria dos indivíduos expostos aos perigos tantas vezes a serviço da cobiça humana; foi em nome da injustiças irreparáveis sofridas pelas vítimas esmagadas ante a impossibilidade de provar a culpa [...] que a teoria do risco colocou a vítima inocente em igualdade da fraternidade, da solidariedade humana, pelo afinamento das nossas consciências e desenvolvimento da responsabilidade, como afirma *Josserand*, que se ergueu a teoria do risco. (LIMA, Alvino, apud SALIM, 2014)

A chamada *teoria do risco* tem como fundamento o risco que a administração pública gera para os cidadãos, estando estes numa posição favorável, na qual seria injusto que despendessem grandes esforços para a comprovação da culpa do Estado. Ou seja, se alguém exerce uma atividade criadora de perigos, deve responder pelos danos que ocasionar ao indivíduo.

Este pensamento, de proteção ao ser humano, surgiu durante o Século XIX, fruto do Iluminismo, com a valorização da dignidade da pessoa humana. Assim, uma vez comprovada a existência de um dano específico, gerado por ato lícito ou ilícito praticado por agente público, nasce o dever do Estado de indenizar. É a responsabilização pelo resultado, não pela causa.

De acordo com Venosa (2009), em síntese, cuida-se da responsabilidade sem culpa em inúmeras situações nas quais sua comprovação inviabilizaria a indenização para parte mais vulnerável. Conforme os ensinamentos de Lima (1938, apud SILVA, 2011):

O dano e a reparação não devem ser aferidos pela medida da culpabilidade, mas deve emergir do fato causador da lesão de um bem jurídico, a fim de se manterem incólumes os interesses em jogo, cujo desequilíbrio é manifesto, se ficarmos dentro dos estreitos limites de uma responsabilidade subjetiva. (LIMA, Alvino, apud SILVA, 2011)

Segundo Cavalieri Filho (2010), a teoria do risco surge como uma expressão do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos, pois uma vez que os benefícios das atividades estatais são divididos entre seus cidadãos, os prejuízos também devem ser. No entender de Cavalcanti (1905, apud BARRETO, 2012):

[...] assim como a igualdade dos direitos, assim também a igualdade dos encargos, é hoje fundamental no direito constitucional dos povos civilizados. Portanto, dado que um indivíduo seja lesado nos seus direitos, como condição ou necessidade do bem comum, segue-se, que os efeitos da lesão, ou os encargos da sua reparação, devem ser igualmente repartidos por toda a conectividade, isto é, satisfeitos pelo Estado, - afim de que, por este modo, se restabeleça o equilíbrio da justiça comutativa: "*Quod omnes tangit, ab*

omnibus debet supportari". (CAVALCANTI, Amaro, 1905, apud BARRETO, 2012)

A *teoria do risco* abrange três modalidades de culpa acerca da amplitude do risco a ser assumido pelo autor: o risco administrativo, o risco integral e o risco social. José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 524) propõe uma distinção acerca das teorias desencadeadas pelo risco administrativo:

No risco administrativo, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne à sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral a responsabilidade sequer depende denexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública. É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais. Em tempos atuais, tem-se desenvolvido a teoria do risco social, segundo a qual o foco da responsabilidade civil é a vítima, e não o autor do dano, de modo que a reparação estaria a cargo de toda a coletividade, dando ensejo ao que se denomina de socialização dos riscos – sempre com o intuito de que o lesado não deixe de merecer a justa reparação pelo dano sofrido. (CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2009, p. 524)

A responsabilidade civil objetiva baseada no risco administrativo exige, de forma conjunta, a atividade administrativa, a ocorrência do dano, a existência de nexocausal entre a atividade e o dano e a ausência de culpa excludente da vítima. Verificando-se estes requisitos, a administração pública é obrigada a reparar a lesão que causou.

Assim, conforme Hely Lopes Meirelles (1999), pode-se concluir que o risco administrativo tem como fundamento o fato de que toda atividade pública gera um risco para os administrados, consistente na possibilidade de acarretar danos, isoladamente, a certos membros da sociedade e com isso acaba por impor-lhes um ônus não suportado pelos demais.

A responsabilidade do Estado funciona como mecanismo para compensar esse desequilíbrio: os que não sofreram prejuízo algum com determinada atividade pública concorrem para a reparação do dano através do erário da Fazenda Pública. É o princípio da *solidariedade social*, que busca promover a partilha dos encargos.

O risco integral, por sua vez, é a modalidade máxima da teoria do risco, na qual o Estado assumiria a responsabilidade absoluta por todo dano causado a qualquer de seus administrados, numa concepção extremamente geral alargada de nexocausal, que é

fortalecido de modo a não ser quebrado pelo implemento das causas que geralmente o trariam prejuízo. (BELTRÃO, 2014).

Para Meirelles (1999), a *teoria do risco integral* é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e a desigualdade social. Para este tipo de responsabilidade, o Estado ficaria obrigado a responder por todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que este seja resultado de culpa ou de dolo da própria vítima do dano.

Por conta desta absoluta responsabilidade do Estado, esta teoria do risco integral encontra-se limitada no Direito atual. No Brasil, aplica-se apenas em situações expressas pelo ordenamento jurídico, como demonstra di Pietro (2014, p. 647-648):

Ocorre que, diante de normas que foram sendo introduzidas no direito brasileiro, surgiram hipóteses em que se aplica a teoria do risco integral, no sentido que lhe atribui Hely Lopes Meirelles, tendo em vista que a responsabilidade do Estado incide independentemente da ocorrência das circunstâncias que normalmente seriam consideradas excludentes de responsabilidade. É o que ocorre nos casos de danos causados por acidentes nucleares (art. 21, XXIII, *d*, da Constituição Federal) e também na hipótese de danos decorrentes de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, conforme previsto nas Leis nº 10.309, de 22/11/2001, e 10.744, de 9/10/2003. Também o Código Civil previu algumas hipóteses de risco integral nas relações obrigacionais, conforme artigos 246, 393 e 399. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2014, p. 647 - 648)

Por fim, existe a *teoria do risco social*, também conhecida como responsabilidade sem risco. Este tipo de risco enseja a chamada responsabilidade sem risco, e tem por fundamento o Estado como garantidor da paz social e da realização das necessidades coletivas e individuais dos cidadãos.

Trata-se de indenização por danos assumida pelo Estado, mas que não derivou de qualquer comportamento seu, cujo objetivo é não deixar a vítima à mercê de qualquer reparação, em casos em que não seja possível identificar o responsável ou em casos de insolvência. (BARRETO, 2012).

A longa evolução histórica da responsabilidade civil reflete a importância de referido instituto nas sociedades, servindo como controle não apenas das relações privadas, mas também da relação Estado e cidadão.

Especialmente no Estado de Direito em que a maioria da sociedade hoje vive, esta relação precisa ser pautada nos princípios dos direitos fundamentais, de modo que, desviando-se destes fundamentos, a responsabilidade civil do Estado deve ser invocada.

1.2. Responsabilidade civil do Estado e seus elementos

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é configurada pela presença de três elementos. São necessários estarem presentes uma ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado; o dano material ou moral sofrido por alguém; um nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão estatal.

Sergio Cavalieri Filho (2009, p. 70) entende que “[...] a responsabilidade civil requer a existência de uma conduta culposa, nexo causal e um dano, dispensando o elemento culpa quando se tratar de responsabilidade objetiva”.

O primeiro elemento, ou pressuposto, para análise da responsabilidade civil é a conduta, o ato, comissivo ou omissivo, que para o direito adquire relevância quando dela surtem efeitos jurídicos.

O ato de ação ou omissão do agente é o fator gerador da responsabilidade civil, caso a pessoa faça ou deixe de fazer algo que deveria ter feito e, com isto, derive um determinado dano.

O ato estatal deve gerar um efeito danoso a alguém para que se enseje a responsabilidade civil, seja este ato por ação ou por omissão. De acordo com Marçal Justen Filho (2016, p. 1740), “[...] A mera consumação do dano na órbita individual de um terceiro é insuficiente para o surgimento da responsabilidade civil do Estado”, ou seja, a conduta estatal é um dos elementos intrínsecos da responsabilidade civil.

Outro elemento de referido instituto, é o dano, que pode ser de origem material ou moral. Conforme os ensinamentos de Marçal Justen Filho (2016, p. 1740):

O dano material consiste na redução da esfera patrimonial de um sujeito, causando a supressão ou a diminuição do valor econômico de bens ou direitos que integravam ou poderiam vir a integrar sua titularidade. O dano moral é a lesão imaterial e psicológica, restritiva dos processos psicológicos de respeito, de dignidade e de autonomia (JUSTEN FILHO, 2016, p. 170)

O dano é requisito essencial para a existência da responsabilidade em qualquer das espécies, contratual ou extracontratual, subjetiva ou objetiva. É a lesão a um interesse jurídico, patrimonial ou extrapatrimonial que foi gerado pela ação ou omissão de um agente causador.

Nessa esteira, tem-se o conceito construído por Cavalieri Filho (2009, p. 71):

Conceitua-se, então, o dano como sendo a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão do dano em patrimonial e moral (CAVALIERI FILHO, 2009, p. 71)

Por fim, o último elemento essencial à responsabilidade civil é o nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o dano sofrido. Deve existir uma relação imediata entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso.

Conforme os ensinamentos de Odete Medauar (2018, p. 357, [...] necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexo causal ou nexo de causalidade”.

O nexo causal entre a conduta do ofensor e o dano sofrido pela vítima demonstra que o ofensor somente será responsabilizado pelo dano causado se a sua conduta realmente for a causa da lesão sofrida. Nesse sentido, Maria Helena Diniz (2012, p. 129) afirma:

O vínculo entre o prejuízo e a ação designa-se “nexo causal”, de modo que o fato lesivo deverá ser oriundo da ação, diretamente ou como sua consequência previsível. Tal nexo representa, portanto, uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu, de tal sorte que esta é considerada como sua causa (DINIZ, 2012, p. 129)

É possível concluir que para que a responsabilidade civil estatal reste configurada diante de um caso concreto, faz-se imprescindível que estejam presentes os seguintes elementos: conduta, nexo causal e dano.

1.3. A responsabilidade civil e a Dignidade Humana

A Constituição Brasileira assegura a proteção do ser humano, seja fazendo referência ao princípio da dignidade da pessoa humana, seja protegendo a vida, a saúde, garantindo a igualdade, a liberdade, a segurança e as condições dignas de sobrevivência por meio de proteção. O ser humano é um fim em si mesmo e, jamais deve construir um meio para atingir. A dignidade humana está ligada à ideia de tratar todos os homens como um fim em si.

Para se considerar o homem como o fim em si, importante levar em consideração a autonomia como ideia central, conforme os ensinamentos de Lopes (2004, p. 211). Ainda de acordo com o autor, necessário observar que o homem vive em sociedade e, por esse motivo, todos os homens devem ser considerados em seus fins:

A autonomia é uma idéia central na dignidade da pessoa humana. Não se pode, porém, esquecer que a autonomia exerce-se em sociedade. Por isso, a necessidade de um reino de fins em que todas as autonomias se conectam por edição individual de leis universalmente e reciprocamente válidas, de modo que cada um não persegue apenas os seus fins, mas ao de todos os outros. Só há verdadeira autonomia e, portanto, respeito da dignidade humana quando a ação individual leva em consideração todos os outros como fins em si mesmos (LOPES, 2004, p. 2011)

Em se tratando de responsabilidade do Estado, o dever agir corretamente abrange todos os princípios básicos que regem a administração pública, tendo em vista que se deve fazer somente aquilo que irá beneficiar a sociedade, sob o risco de ensejar a responsabilidade civil do estado.

Neste mesmo sentido, Kant foi um dos teóricos que deu maior consistência ao conceito de dignidade humana, mostrando-se até hoje como a principal referência para a abordagem do tema. Em Kant, o conceito de dignidade humana está ligado à ideia do homem como fim em si mesmo e ao conceito ideal de reino de fins, no qual os fins de cada homem se conectariam, tornando-os homens de direitos e deveres (LOPES, 2004, p. 209).

Conforme Othon de Azevedo Lopes (2004, p. 231):

A dignidade da pessoa humana, como princípio jurídico fundamental, certamente espraia-se por todo o direito civil, inclusive pela responsabilidade. Tal concepção ocupou o centro da formação do direito moderno pela escola do direito racional e acabou sendo absorvida pelas escolas de influência positivista que as sucederam. Por isso, desdobramentos da dignidade da pessoa humana são elementos chaves para a compreensão dos diversos modelos de responsabilidade civil (LOPES, 2004, p. 231)

Mais uma vez, a importância dada por Kant à dignidade da pessoa humana se relaciona com as diretrizes do Estado, tendo em vista que somente este é o interesse da coletividade, a garantia da dignidade da pessoa humana à cada administrado, garantida pelo próprio Estado, como ente responsável pela coletividade.

O Estado, formado pela anuência de seus próprios administrados, deve, por este motivo, agir sempre visando o bem da coletividade. Neste sentido, tratando-se de um ente protetor da sociedade, existe o dever de proteger os cidadãos que fazem parte de seu círculo de responsabilidade.

Afinal, a República Federativa do Brasil fundamenta-se no amplo princípio da dignidade da pessoa humana. Então a garantia dos direitos sociais e fundamentais das pessoas

que vivem sob a regulamentação de determinada Administração Pública deve ser exercida de forma prioritária por este ente, visando o regular funcionamento da sociedade, sob pena de responsabilização civil.

1.4. Responsabilidade do Estado e corrupção

A corrupção é inerente ao ser humano.

Maquiavel e muitos outros filósofos já entendiam que os homens são maus ou que tendem ao mal se nada for feito contra isso. O filósofo inglês Thomas Hobbes dizia que o homem é o lobo do homem, ou seja, se os homens forem largados soltos são capazes de tudo. Há várias explicações que tentam justificar essa tendência do homem a fazer o mal. Na doutrina cristã, o fato de o homem nascer com o pecado original é um sinal permanente dessa tendência à ação nociva.

O excessivo aparato normativo e burocrático, sinônimos de Estado no Brasil, afasta o poder público da sua finalidade: a promoção do bem comum. Ao concentrar recursos e poder decisório o Estado atrai e vincula-se a grupos de interesse específicos, como forma de manter o seu poder, o que, à evidência, não se confunde com o bem comum.

Neste cenário, a corrupção na esfera pública se torna nociva à sociedade, causando diversos prejuízos ao cidadão. Importante mencionar que a corrupção pode ser ativa e passiva, ou seja, ser fruto de ação ou omissão do Estado, de modo que se comprovada o nexo causalidade entre tal conduta e o dano, enseja-se a reparação civil.

Entretanto, cabe ao Estado agir diretamente no combate à corrupção, realizadas através de ações fiscalizadoras efetuadas pelos principais órgãos integrantes que atuam na prevenção, combate de fraudes e desperdícios sobre as finanças públicas, reprimindo a má gestão e buscando aperfeiçoamento no desenvolvimento econômico e social, de modo a evitar que ele mesmo seja responsabilizado pelos prejuízos sofridos pela sociedade.

Os Conselhos Municipais de Educação, objetivo do presente trabalho, sujeitos à vinculação de receita na seara da educação, revelam-se como órgãos fiscalizadores, essenciais ao combate à corrupção.

Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, a princípio, tem de ser enfrentada pelo Estado com uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática afeta de

forma negativa o respeito aos princípios democráticos e às instituições públicas, ensejando a responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos pelos cidadãos.

Em síntese, entende-se que o esforço para controlar a corrupção deve ser uma política permanente do Estado brasileiro. Esses esforços para terminar com a corrupção irão contribuir de forma significativa para a preservação do Estado de Direito e da democracia no país.

2. A CORRUPÇÃO PARA O DIREITO

É preciso reconhecer que a corrupção é um dos fenômenos sociais que acompanham o homem desde os primórdios, para que se compreenda a real complexidade deste problema, suas causas e consequências. Trata-se de uma chaga do ambiente social, na medida em que os interesses de poucos que estão no comando do aparelho burocrático do Estado se sobrepõem à vontade e ao interesse da maioria.

O Direito não pode permanecer indiferente aos fatos sociais, especialmente àqueles que prejudicam o bem comum, e, desta forma, a corrupção passa a ser tema relevante a ser tratado pelo direito, sendo objeto da concretização de normas em caráter mundial, dada a relevância do tema.

2.1. A corrupção sob uma perspectiva histórico-sociológica

A corrupção é um fenômeno social muito antigo e, como tal, acompanha a evolução da humanidade desde os primeiros agrupamentos sociais. Sua natureza é altamente tóxica e destrutiva, pois fere as bases do Estado Democrático de Direito, minando sua efetividade. Não surge na modernidade, mas é um fenômeno social que acompanha a humanidade.

Os filósofos da Antiguidade Clássica se referiam à corrupção como um fenômeno que desencadeava mudanças no estado natural das coisas para pior, ou seja, para destruir uma determinada ordem natural. Não é à toa que a etimologia do termo está ligada à noção de degeneração, putrefação, destruição (FILGUEIRAS, 2008, p. 30).

Desta maneira, o vocábulo “corrupção” representava uma forma de transformação da natureza em face da mudança que ocorre nos seres corrompidos.

No período medieval, durante a ascensão de Roma, a corrupção também era prevista como um crime grave contra a ordem social, o que motivou Cícero a combater de maneira ferrenha a improbidade no exercício das funções públicas (FILGUEIRAS, 2008, p. 52-55).

Outra acepção do termo poderia ser extraída do período medieval, em que a corrupção era tida como uma prática reprovável, impura, relacionada a uma série de pecados, como a ganância, sendo que sua repressão ocorria por meio de práticas religiosas purgativas. Cabe ressaltar que, neste período, ainda havia uma outra maneira de compreender a corrupção, de acordo com Cordeiro (apud Ménissier, 2007): esta era tida como uma característica natural do homem, que já nasceria “contaminado” por uma tendência à prática de atos de corrupção.

Na modernidade, conforme Cordeiro (apud Ménéssier, 2007), pensadores passaram a compreender o fenômeno da corrupção como forma de desvirtuamento do regime governativo. Com referência ao Brasil, se faz menção ao termo corrupção desde o seu descobrimento. Como fenômeno social, a sociedade possui uma grande tolerância em relação à corrupção. Filgueiras (2008, p. 14) assim define o processo social da corrupção:

Há um sentimento de que a corrupção é permanente, independentemente das formações sistêmicas que permeiam o mundo político e o mundo jurídico. A corrupção faz parte da política e, do ponto de vista moral, está relacionada a uma interlocução entre valores e interesses, no conjunto de uma ordem estatal. O fato é que a diferenciação do Estado em relação à sociedade e sua definição como uma agência de controle funcional, dotada de muitos recursos, propicia a permanência potencial da corrupção. Por se tratar de uma ordem, cuja estabilidade depende de sua integridade, há, necessariamente, a presença do fantasma da corrupção. O papel que o dinheiro e as armas assumem na ordenação da política, ao longo da modernidade, permite a permanência da corrupção, uma vez que o Estado se coloca como ordem destinada a controlar ambos os aspectos fundamentais para a sociabilidade moderna.

É preciso reconhecer que a corrupção não é um fenômeno exclusivamente político, pois possui suas raízes nas práticas sociais. A corrupção deriva de normas socioculturais bem delineadas, tal como o personalismo e o nepotismo, que nascem no seio de ações egoístas dos indivíduos que buscam seu próprio benefício em detrimento do bem comum. Ela, surge, justamente, em face da ausência de consciência coletiva que leva os indivíduos a se colocarem acima da coletividade como um todo.

Nas palavras de Sarmiento:

Em importante estudo sociológico, EVARISTO DE MORAES FILHO demonstra que ela é um subproduto da sociedade de consumo em que o acúmulo de riquezas é o principal símbolo de poder e sucesso. Em sua opinião, “o consumismo e a ostentação como sinais de elevado status e o enriquecimento rápido como símbolo de sucesso; a indiferença pelos métodos de se alcançar fortuna; a permissividade em relação aos lucros descabidos e o incentivo à especulação financeira; o desmerecimento do trabalho, aviltado pelos baixos salários; e a afrontosa impunidade dos colarinhos brancos – tudo isto contribuiu para a venalidade no serviço público, em todos os graus de hierarquia, notadamente nos setores ligados à aquisição de bens, à contratação de serviços e ao controle da fiscalização geral”. (SARMENTO, 2002, p. 37).

Nota-se que a corrupção ocorre quando há um afastamento do Estado dos princípios que o constituem, nesse caso, os princípios fundamentais. Referido afastamento acaba criando oportunidades para o surgimento de atos corruptos e perpetuação da corrupção.

2.2. Conceito de corrupção

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta todos os países do mundo. Em diferentes contextos, a corrupção prejudica as instituições democráticas, freia o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade política. Corrói as bases das instituições democráticas, distorcendo processos eleitorais e minando o Estado de Direito.

É certo que a corrupção existe desde a formação das primeiras civilizações e que hoje ela é uma realidade tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. A corrupção acarreta o descrédito nas instituições públicas e o enfraquecimento dos valores morais.

Ainda que o termo seja remoto, conceituar corrupção é uma tarefa difícil, pois o termo comporta inúmeros significados e extensa gama de consequências. Há, no entanto, um ponto em comum: trata-se de algo negativo.

Para uma melhor compreensão do que exatamente se trata a corrupção, faz-se necessário sua delimitação conceitual. Gramaticalmente é possível destacar que:

[...] De acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea, da Academia das Ciências de Lisboa, este substantivo pode significar: a) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefacção; b) modificação, adulteração das características originais de algo; c) no sentido mais figurado, a expressão refere, também, à degradação moral de indivíduos e instituições, o que evidencia a ampla gama de possibilidades conceituais em jogo. (LEAL, 2013, p. 19)

Para Schilling (1999, p. 45), o termo corrupção refere-se à alteração, desunião decomposição. Etimologicamente, a expressão corrupção deriva do latim *corrumpere*, que designa deterioração, decomposição, putrefacção. Com efeito, o termo comporta diversas acepções, dentre as quais, no sentido figurado, corresponde "[...] a depravação de hábitos, costumes, etc; devassidão [...]"

Já Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 292) trazem uma classificação de tipos de corrupção que assim define o termo “[...] A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima [...]. É uma alternativa da coerção, posta em

prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar”.

Por fim, Plácido e Silva (2012, p.183), conceitua corrupção como “Derivado do latim *curruptio*, de *corrumpere* (deitar a perder, estragar, destruir, corromper), etimologicamente possui o sentido de ação de depravar (corrupção de menores), de destruir ou adulterar (corrupção de alimentos)”. O termo pode ser utilizado, ainda, em diferentes aspectos, seja ele público ou privado.

2.2.1. Corrupção na esfera privada

Nas últimas décadas intensificaram-se as discussões sobre a corrupção na esfera privada, devido ao aumento dos níveis de corrupção, à globalização, à privatização, fazendo com que esse assunto permeasse também as relações privadas.

Chaves (2013, p. 236) destaca que a corrupção está posta enquanto um obstáculo ao crescimento e ao desenvolvimento, e cita Beraldi, onde a corrupção “[...] não apenas perturba a marcha normal da gestão pública, como também se projeta sobre a atividade econômica privada, entorpecendo seu livre desenvolvimento e sua transparência.” Conforme o autor:

Entre empresas, ela se dá em razão da vantagem deslealmente proporcionada a concorrente do empregador por funcionário que falta com seus deveres de empregado com o intuito de obtenção de determinado proveito. Interessam, à análise tecida neste trabalho, especificamente as práticas corruptas praticadas nessa segunda hipótese, já que a primeira, ainda que tenha um ente privado figurando em um dos polos da relação pactual, representa um crime praticado contra a Administração Pública. Entre empresas, determinadas práticas de deslealdade concorrencial configuram essencialmente aquilo que se conceitua corrupção privada. (CHAVES, 2013, p. 239)

No Brasil, a corrupção privada não foi tipificada como crime, entretanto, há projeto de lei que tramita para a tipificação, conforme orientação dos Tratados Internacionais que o País é signatário.

2.2.2. Corrupção na esfera pública

Segundo a Organização de Transparência Internacional corrupção “é o uso indevido das atribuições públicas para obter benefícios privados.”

De acordo com Miranda (2017, p. 239), um dos primeiros acadêmicos a definir corrupção foi o cientista político V. O. Key. De acordo com ele, “[...] A corrupção é o controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos [...]” (KEY, 1936. p. 5-6). Bobbio, Mateucci e Pasquino (1998, p. 291), a corrupção:

Designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. [...] Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor; raramente se ameaça com punição a quem lese os interesses dos corruptores. [...]

Norberto Bobbio (1983, p. 291), ainda, define corrupção como “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”.

Outra definição que também ajudou a guiar trabalhos posteriores foi a de Joseph Nye. Conforme Miranda (2017, p. 240), Joseph Nye conceitua o fenômeno:

Corrupção é o comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer. (NYE, 1967, p. 419)

Ainda conforme Miranda, outro autor que influenciou trabalhos posteriores também foi um dos pioneiros no assunto: Samuel Huntington. A última formulação do autor teve peso significativo para a compreensão do comportamento corrupto. Huntington define a corrupção, em estudo de 1975, de três formas:

[...] a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante. [...]

Tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas. [...]

A corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica. (HUNTINGTON, 1975, p. 77-80)

Dessa forma, podemos observar nos estudiosos do assunto duas preocupações. Elas estarão presentes na nossa tentativa de unificação do conceito. Uma diz respeito ao tipo de conduta que um funcionário público tem. A outra se refere a uma determinada troca (política e/ou econômica) que este funcionário faz com outro interessado em obter algum tipo de serviço.

Desse modo, algumas definições acabariam por apresentar estas suas preocupações contidas de forma unificadas. Carvalho (1987, p. 64) define corrupção como “[...] de modo geral, uma transação que envolve duas partes: o titular do cargo público e o representante do interesse particular”. Em Miranda (apud Zaffaroni, 1990, p. 371) se encontra a seguinte definição:

Por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtém incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda (MIRANDA, 2017.).

Segundo Oliveira (2017 apud Leal, 2013), não há um consenso ou uma definição sobre o que seria corrupção na tradição do pensamento político ocidental. Também não haveria uma “Teoria Política da Corrupção”, existindo, em vez disso, diferentes abordagens sobre o assunto, a partir de determinados marcos teóricos e filosóficos específicos.

Ainda segundo Oliveira (2017 apud Garcia, 2013), “[...] Tanto pode indicar a ideia de destruição como de mera degradação, ocasião em que assumirá uma perspectiva natural, como acontecimento efetivamente verificado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa” (GARCIA, 2013, p. 49).

Simão Neto (2014) traz a seguinte conceituação:

“Corrupção” significa um ato de desvirtuamento, conceito que traz aspectos negativos, reprováveis ou de desregramento de uma regra social. O conceito de corrupção só existe porque existe um conceito antônimo. Eis a situação de fato que representa o termo “honestidade”. Um ser honesto é um ser decente, que age ou se omite conforme a regra geral ensina (SIMÃO NETO, 2014, p. 120)

Fernando Filgueiras explica que a “[...] corrupção pode ser melhor compreendida como uma forma de discurso político, em que atores mobilizam a moralidade política de forma a relacionar valores e normas às práticas inerentes ao campo político” (2008, p. 78).

Edmundo Oliveira (2013, p 83) lembra que, em criminologia, "[...] a corrupção abrange muitos outros crimes: o peculato, a concussão, o excesso de exação, a facilitação de contrabando ou de descaminho, a fraude em concorrência pública, a exploração de prestígio, o estelionato, a fraude em arrematação judicial, o abuso do poder econômico....".

Corrupção pública é o ato ilícito que tenha por fim proporcionar um benefício privado à custa do patrimônio público, considerado como o conjunto de bens materiais e imateriais, como a transparência, a presteza e a credibilidade nos negócios públicos. Abrange, como diz Hely Lopes Meirelles (1987, p. 85), “o patrimônio material, quanto o moral, o estético, o espiritual, o histórico”.

É necessário reconhecer a corrupção como uma questão política de alta complexidade, e de elevada importância para a consolidação da democracia na sociedade brasileira. Isso porque é um fenômeno multifacetado, que pode criar estruturas altamente complexas, profundamente enraizadas, cujos danos são de difícil detecção e reparação. Assim, o combate à corrupção se dá sob a perspectiva internacional, constitucional e infraconstitucional.

Vários diplomas legais buscaram reprimir a corrupção, de forma que o conceito de corrupção varia de acordo com as normas aplicáveis ao ato de corrupção em cada hipótese de incidência. Isso pode ser observado no caso concreto, quando diferentes leis são aplicáveis a um mesmo ato de corrupção, podendo incidir diferentes consequências e sanções dependendo da ótica adotada.

2.3. Diferença entre corrupção e má gestão: consequências jurídicas

Ao tema corrupção internacionalmente é desferida atenção por organismos internacionais. Desde a ONU (Organização das Nações Unidas), passando pela Organização dos Estados Europeus (OEA), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A má gestão da coisa pública situa-se como quebra do princípio que todo administrador público tem o dever ético de zelar pela coisa pública, devendo sempre agir de acordo com o interesse público, que é a vontade do povo. Caso haja um deslize nesta tarefa, estar-se-á diante de uma má gestão.

A má gestão pode ser compreendida como a inobservância do dever de zelar pela coisa pública em atendimento ao interesse público. Em outros termos, cuida de atos que desviam a finalidade maior da máquina pública, que é proporcionar qualidade na prestação dos serviços

públicos e reverter benefícios aos administrados. Entretanto, este desvio nem sempre é intencional ou eivado de má-fé do agente administrador.

Segundo Marcos José Porto Soares e Alexandre Araújo Pereira (2015, p. 57), os atos de má gestão se dividem em duas categorias: aqueles derivados de ineficiência e aqueles derivados de desonestidade. Enquanto a primeira “[...] corresponde a uma conduta que não reproduz o efeito esperado, seja pela inabilidade ou incompetência de um sujeito para atingir objetivos predeterminados”, a má gestão por desonestidade seria aquela em que o ato é praticado com “falta de pudor ou honradez do indivíduo”.

Fábio Medina Osório (2005, p. 28) complementa o conceito de Soares e Pereira ao elucidar que a improbidade administrativa é “[...] considerada espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas”.

Neste sentido, conforme os ensinamentos dos autores mencionados, a má gestão pública decorre de comportamentos desonestos e/ou ineficientes, de modo que nem toda atitude do mau gestor seja um ato de improbidade administrativa ou de corrupção. A má gestão está vinculada a ética, independente de medidas punitivas.

Já a corrupção é o comportamento mais grave que o administrador pode cometer, encontrando-se inserida na esfera maior da má gestão da coisa pública, sendo que para esta há uma consequência jurídica, ou seja, medidas punitivas podem ser aplicadas, tendo em vista a tipificação penal da corrupção no ordenamento jurídico brasileiro.

2.4. Os tratados multilaterais sobre combate à corrupção

O mundo globalizado se mobilizou nos últimos anos para combater a corrupção. No início dos anos 1990, a corrupção, ainda que muito mais antiga, passou a realmente ser discutida em diversos países, de forma globalizada, de modo que se iniciaram as ações conjuntas para que fosse possível seu combate e sua prevenção.

Os países já abordavam em suas legislações infraconstitucionais o tema da corrupção, entretanto, verificou-se um movimento de internacionalização no combate à corrupção por instrumentos como Convenções e Tratados, uma vez que a sua prática ultrapasse os limites do Estado, para se configurar um fenômeno mundial.

Em suma, a corrupção se tornou globalizada. O reconhecimento da ocorrência dessa globalização e da consequente necessidade de uma atuação também globalizada, em sua prevenção, detecção e repressão vem se revelando na mobilização dos Estados no sentido de

procurarem instrumentos de atuação conjunta e integrada, entre os quais se encontram as convenções internacionais contra a corrupção.

Perante essa situação, foram tomadas várias iniciativas pelas organizações internacionais e pelos países, elaborando medidas de combate à corrupção:

O Banco Mundial concentrou seus esforços anticorrupção na tentativa de reduzir a ocorrência de fraudes nas constatações realizadas pelos governos em propaganda executados com recursos liberados pelo banco. As principais formas que banco tem encontrado para combater a corrupção são: oferecimento de ajuda técnica aos países para reduzir o nível de corrupção, considerações de que os esforços realizados pelos países para combater à corrupção são decisivos para a liberação de financiamentos, colaboração com os esforços internacionais na luta contra à corrupção, luta para impedir a ocorrência de fraudes em projetos financeiros pelo banco (FURTADO, 2015, p.172).

Atualmente, o Fundo Monetário Internacional tem atuado em conjunto com o Banco Mundial em vários programas no combate à corrupção. Segundo Furtado (2015, p.172), são medidas: acompanhamento das políticas-econômicas dos países membros; apoio financeiro para programas de ajustamento administrativo; assistência técnica para fortalecimento e gerenciamento de atividade econômica.

Considerando que a corrupção afeta, com nuances, todas as nações, e que a cooperação internacional é medida de importância crescente para o enfrentamento do problema, tratados multilaterais sobre a matéria têm sido firmados, com destaque para a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros.

O esforço conjunto em escala internacional se mostra indispensável para lutar contra esta modalidade de delinquência e favorecer assim a responsabilidade, a transparência e o Estado de Direito. Tal esforço se concretiza no âmbito internacional através dos tratados e convenções.

2.4.1. Convenção das Organizações das Nações Unidas contra a Corrupção

Diante do cenário de preocupação mundial para com o fenômeno da corrupção, a comunidade internacional manifestou interesse em delinear um acordo verdadeiramente

global e capaz de prevenir e combater a corrupção em todas as suas formas. Assim, nasceu a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Conforme Cartilha das Nações Unidas de 2016, como resultado da 81ª Plenária, em 4 de dezembro de 2000, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução 55/61, reconheceu a importância de desenvolver um instrumento jurídico internacionalmente vinculante contra a corrupção e decidiu estabelecer um Comitê *ad hoc*, aberto a todos os Estados, com a tarefa de elaborar o referido documento.

O texto do instrumento jurídico mencionado deveria considerar a criminalização de todas as formas de corrupção, cooperação internacional, aspectos regulamentares da corrupção e sua relação com a lavagem de dinheiro. Foi solicitado ao Secretário-Geral que convocasse um Grupo Intergovernamental de Peritos que examinaria e prepararia uma minuta dos termos de referência para negociação posterior do instrumento.

O texto negociado em sete sessões do Comitê, entre os dias 21 de janeiro de 2002 e 1º de outubro de 2003. O texto aprovado pelo Comitê foi adotado pela Assembleia-Geral da ONU pela Resolução 58/4, de 31 de outubro de 2003. Decorridos os demais trabalhos do Comitê, em 9 de dezembro de 2003, deu-se a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, na cidade de Mérida, México.

A UNCAC é o maior e mais completo instrumento contra a corrupção. No Brasil, a Convenção da ONU contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo N.º 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial N.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

O Secretário Geral da ONU, à época da implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, proferiu o seguinte discurso a respeito do conceito da “Corrupção”:

Com efeito, a corrupção tem três características que a diferenciam dos demais ilícitos e dificultam a utilização de técnicas convencionais de repressão. Em primeiro lugar, a corrupção é invisível e secreta: trata-se de um acordo entre o corrupto e o corruptor, cuja ocorrência, em regra, não chega ao conhecimento de terceiros. Além disso, a corrupção não costuma deixar rastros: o crime pode ser praticado mediante inúmeras condutas cuja identificação é difícil, e, ainda que provada uma transação financeira, é ainda necessário demonstrar que o pagamento tinha realmente por objetivo um suborno. Por fim, a corrupção é um crime sem vítima individualmente determinada - a vítima é a sociedade -, o que dificulta sua comunicação às autoridades, há que não há um lesado direto que se sinta obrigado a tanto.

A Convenção da ONU previu práticas que visam a prevenção da corrupção, como a gestão pública proba, a integridade, a transparência e a prestação de contas.

Nesta convenção foram dispostas condutas entendidas como corrupção e correlatas, como os ilícitos de lavagem de dinheiro; suborno de funcionários públicos nacionais e estrangeiros; malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; tráfico de influências; abuso de funções; enriquecimento ilícito; suborno no setor privado; malversação ou peculato de bens no setor privado; lavagem do produto do delito; encobrimento; e obstrução da justiça.

A Convenção da ONU trouxe normas pragmáticas que determinam a adoção, pelos Estados signatários, de medidas que promovam a punição das condutas de corrupção nela previstas, bem como condutas que visem a perpetuação dos efeitos da corrupção, não trazendo, entretanto, detalhamento a respeito do conceito de “Corrupção” em si.

No capítulo que trata sobre prevenção à corrupção, a convenção prevê que os Estados Partes implementem políticas contra a corrupção efetivas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a accountability, entre outros.

Os Estados-partes tiveram que adotar sistemas de seleção e recrutamento com critérios objetivos de mérito. Também devem tomar medidas para aumentar a transparência no financiamento de campanhas de candidatos e partidos políticos. Devem desenvolver códigos de conduta que incluam medidas de estímulo a denúncias de corrupção por parte dos servidores, e de desestímulo ao recebimento de “presentes”, ou de qualquer ação que possa causar conflito de interesses. Os processos licitatórios devem propiciar a ampla participação e dispor de critérios pré-estabelecidos, justos e impessoais.

Também devem adotar medidas para ampliar o acesso às contas públicas para os cidadãos e estimular a participação da sociedade nesse processo, além de adotar medidas preventivas à lavagem de dinheiro. Finalmente, sublinha que a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público é fundamental para o combate à corrupção.

A convenção contempla medidas de prevenção à corrupção não apenas no setor público, mas também no setor privado. Entre elas: desenvolver padrões de auditoria e de contabilidade para as empresas; prover sanções civis, administrativas e criminais efetivas e que tenham um caráter inibidor para futuras ações; promover a cooperação entre os aplicadores da lei e as empresas privadas; prevenir o conflito de interesses; proibir a existência de "caixa dois" nas empresas; e desestimular isenção ou redução de impostos a despesas consideradas como suborno ou outras condutas afins.

O segundo capítulo da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção é inteiramente dedicado a este tema. Composto de dez artigos, traz uma série de medidas a serem implantadas pelos Estados Partes com o objetivo de promover a integridade, a transparência e a boa governança nos setores público e privado.

Do Artigo 5º ao Artigo 14, são os seguintes os temas versados pela Convenção **das Organizações das Nações Unidas contra a Corrupção**:

- I - Políticas e práticas de prevenção da corrupção;
- II - Órgão ou órgãos de prevenção da corrupção;
- III - Medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público;
- IV - Códigos de conduta para funcionários públicos;
- V - Contratação pública e gestão da fazenda pública;
- VI - Medidas para promoção da transparência pública;
- VII - Medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- VIII - Medidas de prevenção da corrupção no setor privado;
- IX - Fomento da participação da sociedade;
- X - Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro. (BRASIL, 2006)

Conforme é possível observar, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção trata de quatro temas principais: a prevenção; a criminalização dos atos de corrupção; a cooperação internacional; e a recuperação de ativos, interligando referidos temas e direcionando a comunidade internacional ao combate à corrupção.

No que se refere à prevenção, foram previstas medidas como a criação de agências anticorrupção, maior transparência no setor público, participação da sociedade, criação de códigos de conduta para funcionários públicos e regras para a contratação pública e gestão da Fazenda Pública.

Com relação à criminalização, os Estados Partes se comprometeram-se a penalizar diversos atos considerados atos de corrupção, muitos dos quais já tipificados pela legislação brasileira.

No que tange à cooperação internacional, estão previstas ações em conjunto voltadas para a prevenção, investigação e assistência jurídica, além da possibilidade da extradição de réus.

Por fim, a recuperação de ativos é um princípio fundamental da presente Convenção e tem por objetivo restituir ao Estado Parte lesado os bens desviados e transferidos a outros Estados Partes em decorrência de delito qualificado como ato de corrupção de acordo com a Convenção.

2.4.2. Convenção Interamericana contra a Corrupção

Por sua vez, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi firmada em Caracas, Venezuela, em 29 de março de 1996. Foi ratificada por todos os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), de modo que tem amplo alcance e reconhecimento no contexto regional. O texto é abrangente, com normas referentes a prevenção, detecção e punição de atos de corrupção.

Confere ênfase a: a) adoção de medidas preventivas; b) definição de atos de corrupção, trazendo rol de atos considerados ilícitos nessa matéria e exortando os Estados Partes a tipificá-los, inclusive os delitos de suborno transnacional e enriquecimento ilícito; e c) cooperação internacional. O Brasil é parte do tratado, tendo-o promulgado por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

A Convenção da OEA não conceitua o termo corrupção, mas prevê um rol de condutas classificadas como atos de corrupção. De acordo com a Convenção, os Estados Partes que ainda não o tenham feito, deverão adotar as medidas necessárias para tipificar como delitos em seu direito interno os seguintes atos de corrupção.

Além de tratar das medidas de prevenção e dos atos de corrupção, a Convenção da OEA requer dos Estados Partes a tipificação de dois delitos: suborno transnacional e enriquecimento ilícito.

No tocante ao suborno transnacional, os Estados Partes se comprometem a proibir e punir o oferecimento ou outorga de objeto de valor pecuniário ou benefício de qualquer natureza em troca da realização ou omissão de ato de funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções públicas relativos a transações de natureza econômica ou comercial, conforme os termos do artigo VIII da Convenção.

Em relação ao delito de enriquecimento ilícito, sua tipificação encontra-se diretamente ligada às medidas preventivas, uma vez que requer o acompanhamento do crescimento patrimonial das pessoas que desempenham funções públicas. Em seu Artigo IX, a Convenção prevê que os Estados Partes tipifiquem como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções, sem que o possa justificar razoavelmente.

Com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar diligências, investigações ou a persecução penal dos atos de corrupção, a Convenção prevê

ampla assistência entre os países signatários, que devem prestar assistência recíproca nas solicitações relativas à prevenção, detecção, investigação e punição de atos de corrupção.

2.4.3. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

Os primeiros movimentos no âmbito internacional no sentido do combate à corrupção não se deram, na verdade, para fins de proteção do patrimônio público, mas sim do patrimônio privado, em prol dos interesses de empresas atuantes no comércio internacional.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 1997, por ter sido concebida em organização internacional de caráter eminentemente econômico, visa a regular o combate à corrupção no âmbito das relações econômico-comerciais entre as nações.

Reconhece a difusão da corrupção nessa seara, o que, além de trazer preocupações morais e éticas, implica prejuízos à boa governança e à competição, afetando o desenvolvimento econômico.

O acordo internacional tem enfoque na adequação legislativa dos Estados signatários às medidas necessárias para sua implementação. O Brasil é parte do tratado, tendo-o promulgando por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE) trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros perpetrados por pessoas físicas e/ou jurídicas quando da condução de ações comerciais que envolvam dois ou mais países.

A Convenção determina, ainda, que os Estados-Parte criminalizem o oferecimento, a promessa ou doação de qualquer vantagem indevida a um funcionário público estrangeiro, direta ou indiretamente, no intuito de que, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções oficiais, esse funcionário realize ou dificulte transações comerciais ou obtenha outras vantagens ilícitas na condução de negócios internacionais.

Conforme informações da Controladoria Geral da União, o suborno de funcionários públicos estrangeiros foi um tema inicialmente tratado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais.

O trabalho desse Grupo resultou, em 1994, no primeiro acordo multilateral relacionado ao combate do suborno de servidores estrangeiros, que foi firmado em 1997 pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram outros países como o Brasil, Argentina e Chile, tendo entrado em vigor em 1999.

No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. O principal objetivo da Convenção é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais.

Segundo Capanema (2014, p. 13-14), além da influência da Convenção sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros com Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre a tipificação penal dos crimes de corrupção ativa, esta influenciou também a propositura, pelo poder executivo federal do projeto de lei que objetiva a responsabilização das pessoas jurídicas, que futuramente se tornou a Lei Anticorrupção Brasileira (Lei nº 12.846/2013).

3. O DIREITO ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

Nesta esteira de combate à corrupção, especialmente a partir da década de 90, o ordenamento jurídico brasileiro passou a dispor de legislações sobre o tema.

A Constituição Federal em diversos dispositivos aborda o tema, assim como o Código Penal (Decreto-Lei Nº 2.848 de 1940)prevê uma série de crimes relacionados à corrupção, como alguns exemplo a seguir:

Corrupção ativa é o oferecimento de vantagem indevida a funcionário público, com pena que varia de 2 a 12 anos de reclusão e aplicação de multa.

Corrupção ativa em transação comercial internacional envolve o oferecimento de vantagem indevida a funcionário público estrangeiro. A pena varia de 1 a 8 anos de reclusão e aplicação de multa.

Tráfico de influência consiste em influenciar conduta de funcionário público para obter vantagens pessoais ou para terceiro, no País ou em transação comercial internacional. A pena varia de 2 a 5 anos de reclusão e aplicação de multa.

Corrupção passiva trata-se da conduta do servidor público que recebe ou solicita vantagem indevida em razão de seu serviço. A pena vai de 2 a 12 anos de reclusão e multa.

Associação criminosa define que caso as condutas de corrupção sejam praticadas por grupo de 3 ou mais pessoas, incide também o crime de associação criminosa cuja pena é de 4 a 8 anos de reclusão.

Na esfera cível, a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347 de 1985) determina que os membros do Ministério Público podem exigir que os acusados de corrupção sejam obrigados a pagar uma indenização pelos danos coletivos causados à sociedade.

Também através do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078 de 1990) pode-se exigir que os acusados de corrupção sejam obrigados a pagar uma indenização pelos eventuais danos coletivos que sua conduta tenha causado aos consumidores. Cabe, por exemplo, quando a corrupção prejudicou uma empresa que fornece produtos para o público.

Na esfera econômica, a Lei dos Crimes Econômicos (Lei 8.137 de 1990) dispões que, caso a conduta considerada corrupção envolva também alguma ofensa à ordem econômica, por exemplo a formação de um cartel de empresas para obter vantagens ilícitas para elas, contando com a contribuição de servidor público, essa lei pode ser aplicada. Ela prevê uma pena de 2 a 5 anos para os indivíduos envolvidos na conduta ilegal.

Já a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 de 1992) reprime o enriquecimento ilícito de servidores públicos e de empresas que prestam serviços a entes públicos. Para os indivíduos que participarem da ação ilegal (mesmo se não forem servidores públicos), a lei prevê devolução dos valores e multa de até 3 vezes o valor do dano. Para as empresas, a pena é a proibição do direito de prestar serviços a órgãos públicos pelo período de 2 a 5 anos e proibição de receber incentivos fiscais ou financeiros.

A Lei das Licitações (Lei 8.666 de 1993) reprime fraudes em contratos de prestação de serviços a entes públicos. Para as empresas, a pena pela conduta ilegal é a proibição do direito de prestar serviços a órgãos públicos pelo período de até 2 anos e multa que vai de 2% a 5% do valor do contrato que tiver sido fruto de corrupção. Para os indivíduos, pode ser aplicada pena que varia de 6 meses a 6 anos de prisão, além de multa.

A Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613 de 1998) determina que a lavagem de dinheiro consiste em dar aparência de legalidade a bens e valores que foram obtidos de forma ilegal. Contra esta conduta, a lei prevê prisão de 3 a 10 anos e multa, além de outras sanções. Para as empresas, pode ser aplicada multa igual ao dobro do valor do contrato utilizado para lavar o dinheiro ou igual ao dobro do lucro obtido na operação de lavagem de dinheiro ou de R\$ 20 milhões.

O Código Civil determina que as pessoas que sofreram danos diretos por conta da corrupção podem exigir indenização dos agentes que cometeram as ilegalidades. A Lei Anticorrupção (Lei 12.846 de 2013) determina que a empresa envolvida em atos de corrupção deve, segundo essa lei, ressarcir os cofres públicos pelas vantagens ilegais obtidas e está sujeita a ser condenada ao pagamento de multa entre 0,1% e 20% do valor de seu faturamento bruto no ano anterior ao do início do processo contra ela.

Por fim, a Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850 de 2013) dispõe que, caso os agentes que cometeram a ilegalidade sejam membros de um grupo que se articulou para cometer atos de corrupção de forma sistemática, podem ser condenados a penas de 3 a 10 anos de prisão, conforme essa lei.

Na esfera global, foram criados diversos tratados internacionais que envolvem esta questão: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE; a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos - OEA; e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003.

Todos estes foram ratificados pelo Brasil e posteriormente promulgados através de decretos presidenciais, sendo estes: Decreto 3.678/ de 2000 (promulgou a convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE); Decreto 4.410 de 2002 (promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da OEA) e o Decreto 5.687 de 2006 (promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003).

Conforme é possível observar, a legislação já existente sobre o combate à corrupção não foram especificamente desenhadas para combater a corrupção, mas todas oferecem mecanismos que podem ser utilizados nesse sentido, servindo de aparato jurídico para que a sociedade possa cobrar uma postura responsável do ente público e daqueles com que o Estado mantém relação jurídica.

Para aferição dos índices de corrupção, tem-se como base o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que é a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo.

Ela existe desde 1995 e reúne resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto e 100 significa que o país é considerado muito íntegro.

O Brasil caiu 9 posições no IPC em 2018 em comparação ao ano anterior, ocupando a 105ª colocação entre 180 países avaliados. A pontuação passou de 37 para 35. Este é o pior resultado desde 2012, quando os dados passaram a ser comparáveis ano a ano, e representa a 3ª queda anual seguida.

3.1. A Constituição Federal

A Constituição de 1988, peça fundamental do processo de redemocratização do Brasil, abriu caminho para mudanças estruturais na sociedade: marcou o abandono de um regime autoritário e instituiu um Estado Democrático de Direito, consagrando direitos fundamentais e garantias aos indivíduos.

Conforme explanado pelo ministro Alexandre de Moraes no Recurso Extraordinário 852.475 SÃO PAULO, em 2001, o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no Art. 37 da

Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (Art. 37, §4º, da CF).

A prática da corrupção política, no entanto, abala estas conquistas democráticas constitucionais e afronta o desenvolvimento do Estado de Direito e da sociedade, por colocar interesses privados de indivíduos acima do interesse da coletividade.

Ainda segundo Alexandre de Moraes (2001), a corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.

O combate à corrupção se faz, deste modo, extremamente necessário para concretização dos direitos e garantias assegurados pela Constituição Federal de 1988 e dos objetivos e fundamentos do Estado Democrático. O combate à corrupção é medida que converge com os objetivos de redução de desigualdades e de construção de justiça social, pois a corrupção afeta a confiança dos cidadãos no Estado, na medida em que deslegitima as instituições e as enfraquece, além de gerar elevados custos sociais.

Estratégias preventivas e repressivas são, portanto, essenciais ao eficaz enfrentamento da corrupção, como fenômeno complexo e multifacetado. O combate à corrupção surge como imperativo ético-jurídico-político ao resgate da força normativa da Constituição, de sua racionalidade, de sua principiologia e de seus valores estruturantes.

Surge como condição, requisito e pressuposto à supremacia do interesse público, à observância do espírito republicano, ao respeito aos direitos e garantias e à própria prevalência da dignidade humana. Enfrentar a corrupção requer o amadurecimento democrático e a necessária mudança da cultura política do Brasil, na luta por maior transparência, ética, *accountability*, controle público e fortalecimento institucional, no marco de um Estado Democrático de Direito (PIOVESAN, 2013).

A responsabilização encontra guarida em alguns mecanismos legislativos, em âmbito constitucional e infraconstitucional. E o que se vê é que a legislação vem buscando se aprimorar, com a edição de leis que buscam mecanismos mais eficientes.

3.2. A Lei de Improbidade Administrativa

Constata-se uma diversidade de instrumentos legais no ordenamento jurídico do Brasil voltados ao combate à corrupção.

A Constituição Federal, no campo civil, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas “atos de improbidade” e geradoras das graves sanções previstas no § 4º do Art. 37, que foram disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429 de 1992, chamada de Lei da Improbidade Administrativa (LIA).

É importante observar que a norma constitucional sob análise se caracteriza por ser de eficácia limitada, pois o seu alcance prático somente foi possível após a promulgação da Lei nº 8429 de 1992. A referida lei foi responsável por apresentar os contornos concretos do princípio da moralidade administrativa, estampado no Art. 37 da Constituição Federal.

A Lei 8.429 de 1992 e alterações, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, na verdade dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Conforme Pazzaglini Filho, (2018, p. 17/18), a Lei de Improbidade Administrativa dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, disciplinando os atos de improbidade administrativa em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (Art. 9º), atos que causam prejuízo efetivo ao Erário (Art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (Art. 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas (Art. 12).

Ademais, define os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, cuida dos procedimentos investigatórios desses atos e regula a ação civil de improbidade administrativa. Dispõe, também, sobre declaração de bens, prescrição e infração penal.

Quanto à estruturação e à funcionalidade, a Lei de Improbidade Administrativa é composta de três grandes blocos normativos de condutas, os quais mantêm constantes relações internas, interligadas por um único sentido (OSÓRIO, 2013). O primeiro bloco trata de condutas que geram o enriquecimento ilícito, no Art. 9º; o segundo, de condutas que acarretam danos ao erário, no Art. 10; o terceiro versa sobre condutas violadoras de princípios da Administração Pública, em seu Art. 11. (BRASIL, 1992).

Cada bloco de condutas expressa rol exemplificativo e não taxativo, o que leva Osório (2013, p. 208) a afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa abre espaço para uma “enorme quantidade de modelos de condutas proibidas, a partir de processos interpretativos quase infinitos”.

Além disso, conforme explica Osório (2013, p. 384), a Lei de Improbidade Administrativa “perfectibiliza-se a partir de normas sancionadoras em branco”, que se integram e a complementam, e não pela sua incidência direta.

A importância da Lei de Improbidade Administrativa está em oferecer mecanismos para sancionar civilmente, mas de forma eficaz, condutas atentatórias ao Erário ou contrárias aos princípios da Administração Pública.

3.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101, foi criada no início dos anos 2000 com o intuito de estabelecer normas direcionadas para a responsabilidade dos gestores com relação às finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada com o intuito de definir o limite de gastos dos estados e municípios conforme a quantidade de tributos arrecadados por esses entes da Federação Brasileira. Com essa atitude, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca criar uma condição de equilíbrio orçamentário, financeiro e fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, há muito exigida pela sociedade e como a sua denominação indica, dispõe sobre normas de Finanças públicas, conforme o capítulo II, do título VI da Constituição da República.

Entretanto, ela vai além, posto que abraça procedimentos de natureza técnico-econômica que envolvem análise do custo-benefício, análise do Fluxo de caixa, contabilidade financeira melhor planejada, contabilidade gerencial para possibilitar informações para a avaliação de desempenho sob os enfoques da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade (MACHADO JUNIOR; REIS, 2010, p. 10 e 11).

Sujeitam-se às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal os gestores dos poderes constituídos de todas as unidades da Federação, ou seja, a união, os estados, os municípios e o distrito Federal.

Conforme o entendimento de Bendlin (2002, p. 14), entre os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que consta de setenta e cinco artigos, encontram-se dispositivos

que, entre outras coisas: estabelecem limites para despesas com pessoal, como função da receita da receita; limitam o endividamento público, obrigando a um retorno a certos níveis de endividamento, se os limites forem temporariamente ultrapassados; definem regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal, no final do mandato das autoridades; vedam a possibilidade de refinanciamentos ou postergação de dívidas entre entes da federação e preveem sanções para os casos de não cumprimento das regras da lei.

Essa lei foi implantada na tentativa de inibir uma prática comum de alguns governantes, que faziam grandes gastos ao final de seu mandato para que esses valores fossem pagos pelos próximos representantes eleitos. A Lei de Responsabilidade Fiscal incentivou, portanto, mais transparência nos gastos públicos, o que é de grande valia no combate à corrupção.

3.4. A Lei Anticorrupção

Conforme se desprende do próprio nome, a Lei Anticorrupção aborda a complexidade que envolve o fenômeno da corrupção, resultando da convergência de fatores econômicos, sociais, institucionais, políticos e históricos, afetando o desenvolvimento de qualquer país do mundo.

Diante deste cenário, desencadeou-se em âmbito mundial um movimento anticorrupção consistente na concentração de esforços de organismos internacionais em busca de soluções transnacionais de combate à corrupção. Neste contexto, atendendo a compromissos internacionais assumidos em convenções da ONU, OEA e, principalmente, da OCDE, o Brasil, em agosto de 2013, aprovou o Projeto de Lei 6.826 de 2010, criando a chamada Lei Anticorrupção empresarial (Lei nº 12.846 de 2013).

A Lei Anticorrupção dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, em âmbito nacional ou estrangeiro (Art. 1º da Lei 12.846 de 2013). Foi criada para combater mais atos lesivos praticados por empresas aos entes públicos, especialmente em licitações e contratos. É chamada também de Lei Empresa Limpa.

Referida Lei dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, em âmbito nacional ou estrangeiro (Art. 1º da Lei 12.846 de 2013). Foi criada para combater mais atos lesivos praticados por empresas aos entes públicos, especialmente em licitações e contratos.

Conforme Benini (2010, p. 103), atendendo ao compromisso pela busca de um ambiente de negócios pautado pela ética, a lei trouxe muitos instrumentos de coerção (pesadas multas e possibilidade de intervenção nas atividades da empresa – suspensão, bloqueio e/ou dissolução compulsória), e, inovou ao apresentar mecanismos de incentivo à transparência e integridade “daí porque o nome Lei da Empresa Limpa também ser comumente usado”.

Em nível nacional, Lei 12.846 de 2013 impôs uma série de normas e institutos jurídicos, entre eles a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas. Desta forma, o Poder Público brasileiro está ainda mais habilitado juridicamente para lidar com desvios de conduta das mais diversas ordens. Foram conferidos ao Estado mecanismos administrativos eficazes e céleres para responsabilizar, educar e obter o ressarcimento do erário em face de atos de corrupção e fraudes praticadas por pessoas jurídicas e seus agentes, especialmente nas licitações públicas e na execução dos contratos.

Importante lembrar que a legislação brasileira já previa para a punição penal de atos de corrupção praticados por pessoas físicas, a pena restritiva de liberdade, como é tipificado no Código Penal – Art. 317 (corrupção passiva), Art. 333 (corrupção ativa), Art. 332 (tráfico de influência), Art. 337-B (corrupção ativa em transação comercial internacional) e Art. 337-C (tráfico de influência em transação comercial internacional).

Além disso, as leis brasileiras também dispunham de normas que objetivavam proteger o ente público e o erário, é o caso da Lei 8.666 de 1999 que trata das licitações e demais contratações públicas, e a Lei 8.429 de 1992, anteriormente mencionada, que trata da improbidade administrativa, que pretendia impor controle sob os agentes públicos.

Contudo, foi a Lei 12.842 de 2013, que impôs um rigor inédito no tratamento das pessoas jurídicas, consubstanciado em sanções severas.

4. VINCULAÇÃO DE RECEITA

A Constituição Federal de 1988, coadunando-se com as antecessoras, estabeleceu um mecanismo por meio do qual vinculou parcela das receitas arrecadadas a certas finalidades julgadas prioritárias e essenciais para o país.

Os constituintes consideraram que tais prioridades deveriam ser cristalizadas para as gerações futuras, pois a sociedade não teria o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades.

4.1 Mecanismo de vinculação de receita

A País necessita, anualmente, de um direcionamento quanto às despesas, ou seja, custos, para o financiamento do Estado. Sendo assim, há o que chamamos de instrumento de concretização de política econômica, chamado de orçamento público. O que deve ser levado em consideração primordialmente no orçamento é o *interesse público*.

Tais vinculações são imposições aos administradores públicos, e assim reduzem a discricionariedade para a alocação de recursos. O instrumento de concretização de políticas por meio da alocação de recursos é o orçamento público. De acordo com Bird e Jun (2005), vincular receitas é uma prática popular em muitos países ao redor do mundo e consiste em designar receitas de fontes específicas para financiar despesas em determinadas áreas.

O instrumento político em que se materializa tais prioridades é o orçamento público que, segundo os Bird e Jun (2005), “[...] é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante um determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade”.

No entanto, em virtude da carência de recursos dos governos, associada à ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, os normativos constitucionais e legais que buscavam privilegiar determinadas despesas foram se ampliando ao longo do tempo, com destaque para aqueles destinados à educação e à saúde, de modo que as vinculações visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas, evitando que sejam remanejadas em virtude de interesses individuais ou de determinadas classes.

4.1.1 Vantagens da vinculação de receita

Um dos méritos importantes é a certeza de que receitas vinculadas garantem para o setor fontes de recursos estáveis no tempo. Com a estabilidade nas fontes, é possível adotar políticas de longo prazo, assim como formular melhores planos e programas com metas factíveis.

Nessa perspectiva, são necessários mecanismos que confirmem maior poder ao cidadão para frear o gasto público. A vinculação de impostos é vista como um desses mecanismos, com o mérito de restringir a elevação do gasto público ao mesmo tempo em que permite que o orçamento reflita de forma mais direta os interesses da sociedade, de acordo com Dantas (2008).

Ainda sob a perspectiva de que a vinculação de receitas é benéfica, Silva (2003) elenca quatro argumentos favoráveis à adoção desse mecanismo:

a) regularidade dos fluxos de recursos e eficiência econômica do gasto público: nesse caso, a vinculação pode ser considerada positiva à medida que proteja determinadas políticas setoriais, cujos resultados dependam da sustentação financeira no longo prazo e das decisões políticas de curto prazo, bem como a proteção de investimentos em curso, para que não sofram interrupção de fluxos financeiros necessários à conclusão de programas também contribui para a eficiência do gasto público;

b) estabilidade do sistema federativo: ao condicionar grande parte das transferências fiscais intergovernamentais a critérios técnicos previamente definidos em legislação, a vinculação cria condições para que os governos locais e estaduais tenham estabilidade nos repasses, independentemente do jogo político-partidário.

Se não existir uma legislação específica que destina recursos aos entes federados, as transferências são pautadas por uma racionalidade sujeita a fortes variações circunstanciais, o que pode gerar discontinuidades na condução das políticas públicas subnacionais e, conseqüentemente, gerar ineficiência econômica dos gastos públicos;

c) descentralização do processo decisório: a proximidade entre a comunidade e os órgãos decisórios estaduais e municipais permite maior identidade entre as demandas sociais e a alocação do gasto público, o que contribuiria para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos; e

d) formação de poupança compulsória: constitui a base das linhas de financiamento governamental destinadas ao financiamento do desenvolvimento. Pinheiro (1988 apud Silva

2003) observa que a vinculação de receitas garante estabilidade no fluxo de captação de recursos das instituições financeiras que operam com crédito orientado ao desenvolvimento, e redução dos riscos.

Nesta esteira, a vinculação constitucional/legal de receitas para o financiamento de políticas sociais representa uma garantia, enquanto subsistir, de que uma parcela dos recursos do orçamento será destinada para a cobertura de políticas socialmente importantes.

Conforme Motta (2008, p. 41), as vantagens da vinculação foram elencadas por Deran (1965): a) aplica, em alguns casos, o princípio de benefício; b) dá mais segurança de níveis mínimos de financiamento para serviços públicos que os governos consideram prioritários, evitando disputas periódicas internas à burocracia ou entre a burocracia e a legislatura sobre os níveis apropriados de financiamento; c) além disso garante maior estabilidade e continuidade de financiamentos, o que pode levar a menores custos, em função de maior velocidade de conclusão de projetos; d) por meio da ligação entre a taxa e os gastos, a vinculação pode suplantar resistências por meio de impostos e ajudar a gerar novas fontes de recursos.

Motta (2008 apud Rajkumaar 2004), de uma forma mais sistemática, descreve seis justificativas para formas específicas de vinculação, tais como presentes na literatura e mencionadas por formuladores de política. As mais discutidas são o “princípio de benefício”, o “reforço de caixa” e a “proteção”. Menos comuns são o “controle de danos”, a “transparência” e a “eficiência intertemporal”.

4.1.2 Desvantagens da vinculação de receita

A chamada posição *ortodoxa* ou *tradicional* das finanças públicas entende que o gasto público deve ser guiado pelas decisões políticas, e não pelas rendas geradas por um tributo vinculado, dado que a vinculação prejudica a *flexibilidade* do sistema fiscal e da livre alocação (CASTRO, 2010, p. 53).

Para os críticos à vinculação de receita, a não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: liberdade ao elaborador das políticas públicas, possibilitando a alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço.

Quanto aos aspectos econômicos de sua existência, Castro, (2010, p. 53-54) afirma que a doutrina costuma elencar algumas desvantagens na utilização de vinculações de receitas, o que faz com que a positivação do princípio da não afetação ganhe força nos ordenamentos.

São elas: (i) distorções nas escolhas e alocações públicas; (ii) inadequação à dinâmica orçamentária; (iii) comprometimento do papel do orçamento como instrumento de política fiscal; (iv) o custo direto de uma vinculação; (v) perda da qualidade do sistema tributário; (vi) produção de efeitos restritivos à formação de poupança pública; (vii) geração de esforço fiscal assimétrico entre órgãos do governo; e (viii) efeitos adversos das vinculações sobre a geração de incentivos econômicos orientados a obtenção de resultados

Quanto aos argumentos favoráveis de que a vinculação fomentaria maior controle dos gastos, eles costumam ser rejeitados com base em questões de eficiência. Nesta esteira de racionalização das despesas públicas, já ensinava Amaro Cavalcanti que “[...] haveria grande erro em despende muito, ou sem a devida proporção, com o serviço A (obras públicas, por exemplo), e desatender no todo ou fazê-lo de maneira insuficiente, aos serviços B, C, D, E, etc” (CASTRO, 2010 apud AMARO CAVALCANTI, 1896).

Este caráter duplo é a grande crítica à existência das vinculações de receitas., pois da mesma maneira que supostamente permitiria o maior controle do gasto de receitas pelo povo impede que, em determinadas ocasiões, haja uma gestão racionalizada dos recursos públicos.

4.2. Vinculação de receita na Educação

De acordo com Bastos (1991, p. 346) a educação é uma área primordial em qualquer Estado, tendo em vista que é o investimento que proporciona o maior retorno à sociedade com o passar dos tempos. Há a formação das futuras gerações que, obviamente, quanto mais qualificadas, mais contribuirão ao desenvolvimento da nação. É por esta razão que o autor entende que qualquer vinculação ou destinação de verbas para a educação é legítima.

A Constituição Federal em seu artigo 212 determinar que haja vinculação de receita em percentual mínimo de 18% pela União e 25% de Estados e Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988)

O art. 214 da nossa Constituição prescreve os deveres do Estado quanto à elaboração de um plano nacional de educação que promova a erradicação do analfabetismo,

universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do país (BRASIL, 1988).

Porém, nada disso será eficiente sem uma aplicação uniforme de recursos. Vê-se que uma das principais vinculações é a que se refere à educação. O déficit da brasileira nessa seara ao longo do tempo fez com que legisladores e constituintes vinculassem receitas para assegurar recursos para gerações futuras, de forma a garantir que um percentual mínimo da receita fosse aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, um dos pilares da educação nacional.

A vinculação constitucional de recursos para a educação, criada em 1983, com a aprovação da Emenda João Calmon, e ampliada pela Constituição de 1988, representou um inegável avanço ao assegurar patamares mínimos de investimento público na educação.

As ações de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE* são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis.

É importante destacar que a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), pressupõe que o sistema educacional coloque o foco da educação na escola e no aluno, daí a necessidade de vinculação necessária dos recursos financeiros a estes objetivos básicos e as competências de cada ente governamental.

5. OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO

A descentralização político-administrativa do Estado neoliberal se traduz na gestão democrática efetiva do Sistema de Ensino e, neste contexto, situa-se o Conselho Municipal de Educação (CME). É um órgão de representatividade social e deliberação coletiva, devendo ocupar espaço de destaque na normatização da política municipal de educação, bem como na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Isto ocorre porque, sendo [...] órgãos colegiados de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam e resolvem, segundo suas competências e atribuições a aplicação da legislação educacional (CURY, 2000,), os Conselhos Municipais de Educação têm a função de intermediação entre o Estado e a comunidade, devendo ter uma ampla representação da sociedade civil no trato das políticas públicas.

Contrastando com a história da administração da educação, marcada por uma tradição de cunho fortemente centralizador, os Conselhos de Educação assumem importante papel no processo de constituição dos sistemas educacionais brasileiros, devendo, em sua dinâmica política, ultrapassar o setor educacional e se constituir em órgãos de união entre o Estado e a sociedade, de modo a democratizar a política educacional.

5.1. Breve histórico sobre Conselhos Municipais de Educação

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 15), os debates políticos que se travavam nos anos 1930 incluíam um crescente interesse pelas questões educacionais. Herança de anos anteriores, ganhava força entre vários intelectuais e políticos da época, a ideia de que era indispensável à modernização do Brasil a montagem de um Estado Nacional, centralizador, antiliberal e intervencionista.

A revolução de 1930 deu um caráter de urgência para essa discussão, eram forjados vários projetos de construção de nacionalidade, alguns mais modernizantes, outros mais reacionários. Era valorizado o papel da educação com um caráter mais ideológico, salvador, mas também, centralizador e disciplinador:

Nesse ideário reformista, que tomava forma desde as décadas de 1910 e 1920, as possibilidades de intervenção do processo educativo eram superestimadas a tal ponto que nele pareciam estar contidas as soluções

para os problemas do país: sociais, econômicas ou políticos. Uma concepção francamente salvacionista convencia-se de que a reforma da sociedade pressuporia, como um de suas condições fundamentais, a reforma da educação e do ensino (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 15).

A Constituição de 1934 instituiu os sistemas educativos e os conselhos de educação (federal e estadual). Atribuiu à União, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), a ser aprovado pelo Congresso Nacional.

A ditadura militar distanciou o Estado da sociedade e o fez de modo mais radical no âmbito da União e dos estados, já que a população não mais elegia seus mandatários nesses níveis de poder público (ROMÃO, 2010, p. 14).

Embora a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino superior (Lei nº 5.540 de 1968), rompeu com o princípio unificador de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A lei nº 5.692 de 1971 abria a possibilidade de atribuir algumas competências aos conselhos municipais de educação, delegadas pelos conselhos estaduais, embora o município ainda não fosse dotado de autonomia para instituir seu sistema de ensino (SILVA, 2014, p. 26).

Na década de 1980, no Brasil, movimentos e organizações da sociedade civil deram início a um movimento cujo principal objetivo era romper com o modelo centralizador e autoritário de Estado e de gestão pública por meio da recomposição da democracia como princípio norteador das relações sociais.

O cidadão passou a ocupar o lugar de sujeito nas discussões. À medida que esse processo foi se ampliando, também foi sendo elaborada uma nova forma de gerir as políticas públicas, com a qual se buscou, aos poucos, diminuir as distâncias entre os cidadãos e o Estado (SILVA, 2014, p. 9).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao permitir aos municípios a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, muitos desses têm a data de criação de seus Conselhos Municipais neste período, mantendo-se, no entanto, submissos aos respectivos Conselhos Estaduais no exercício de competências que lhes foram por estes delegadas.

Naquele momento histórico, os Conselhos Municipais se organizaram como espaço de discussão das questões educacionais do município, fase em que a educação sofreu grandes

alterações em sua organização e função, cujos resultados não favoreciam uma educação de qualidade social.

Isto se explica pela proposta de educação que, representando o caráter político do modelo de Estado que aqui se implanta em bases neoliberais, favorece o privado sobre o público, o que se manifesta também na organização dos conselhos através da ampliação do setor privado em sua composição, bem como na limitação de sua função a um caráter técnico-normativo.

Com a abertura política na década de 1980 e a garantia da gestão democrática da educação pública como princípio da Constituição Federal a descentralização administrativa do ensino fortalece a ideia de ampla participação da sociedade nos órgãos colegiados voltados à organização da educação (BRASIL, 1988, Art. 206 e 208).

É neste prisma que, ao firmar o Município como ente federativo autônomo, a Magna Carta de 1988, em seu art. 211, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios "[...] organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino", definindo como competência desses últimos a atuação no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988, § 2º do Art. 211).

Os dispositivos constitucionais de 1988 só foram regulamentados pela Lei nº 9.394 (BRASIL, 1996) que estabelece as Diretrizes de Bases da Educação Nacional. Em seu texto, "[...] não apenas ratifica a organização sistêmica, já praticada, como normatiza a condição de sistemas "autônomos" atribuída aos Municípios pela CF 1988" (SOUZA; VASCONCELOS, 2006. p. 43).

Assim, estabelecendo o princípio da autonomia municipal, possibilita ao Município compor, articuladamente, com o Estado (Parágrafo Único do art. 11) um Sistema Único de Educação Básica através do Regime de Colaboração, o que responsabiliza a União na garantia desse processo através de suas funções normativa, redistributiva e supletiva aos demais entes federados (§ 1º do art. 8º) (BRASIL, 1996).

O artigo 11 da LDB explicita as incumbências dos municípios, bem como o artigo 18 expressa a composição dos Sistemas Municipais de Ensino. Com isso, a LDB, efetivamente, garante a constituição dos SME, devendo a decisão de criar o CME ser exclusiva do município e, sendo criado, o mesmo assume papel de destaque em um processo cujas políticas favorecem a municipalização do ensino (BRASIL, 1996).

Referida Lei, acompanhando a tendência expressa na Carta Constitucional de 1988, amplia o espectro de ação e atribuições dos municípios, cabendo-lhe, inclusive, escolher a

forma de organização da educação municipal, se através de um sistema próprio ou integrando-se ao sistema estadual de educação:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

[...]

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1988)

É preciso reconhecer que na última década, com as reformas educacionais e com os avanços da Lei Nacional de Diretrizes e Bases, a educação teve progressos em relação à garantia de recursos vinculados constitucionalmente, definição clara do que são despesas de manutenção e desenvolvimento, universalização do Ensino Fundamental obrigatório, definição de um valor mínimo nacional de investimento por aluno e sistema de complementação financeira da União a estados e municípios.

Conforme Betlinski (2006), que faz referência à Casassus (1999), a descentralização da gestão para os municípios e para as escolas, com o propósito de melhorar a qualidade da educação e dessa forma possibilitar sua democratização, está sendo proposta como uma estratégia para reformar os sistemas educativos nacional, estadual e municipal.

Esta estratégia praticada em várias regiões do mundo não atinge somente o setor da Educação, é um movimento que se inscreve dentro de um processo maior de reformas das gestões públicas orientado para aumentar a “competitividade sistêmica” das nações num contexto de globalização dominado pelas forças do mercado.

Ainda segundo o autor, a política de descentralização que marcou as reformas da Educação, na década de 1990, tinha no ideário neoliberal a função de promover a qualidade da educação.

De acordo com a opinião de Casassus (1999), ao se descentralizar em direção às unidades da base de execução dos serviços ocorre um movimento de natureza política, pois deixa dúvida sobre quem controla e quem se faz responsável pelo sistema educativo, e pelo que nele acontece em termos de sucesso ou do fracasso. “A responsabilidade é do Estado ou da sociedade civil? Ou poderíamos, ainda, afirmar tratar-se de uma responsabilidade compartilhada?”, indagou.

A indagação realizada do referido autor reflete o papel dos conselhos municipais de educação, que se firmaram como mecanismos de controle social sociedade perante a responsabilidade do Estado em relação à educação.

Em relação ao processo de controle social, Betlinski (2006, p. 86) afirma que é possível destacar a criação dos conselhos que, pela lei, são compreendidos como mecanismos de abertura à participação social, que podem contribuir para enfrentar os desafios da sociedade de reassumir o controle do Estado para garantia do bem social.

A efetivação desses conselhos significa a possibilidade de participação da sociedade no interior do próprio Estado, participação entendida como gestão pública, coletiva do aparato estatal. Os conselhos, inovação institucional da Constituição de 1988, começam a se configurar como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Na sua tese de doutorado em Ciências Sociais, intitulada “*Gestão pública local e participação nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba, mudanças e continuidades*”, Moreira (2002) destaca a contribuição dos movimentos sociais que romperam com a exclusão política e possibilitaram a origem de um novo cenário. Espaços públicos vão sendo construídos, fazendo emergir na sociedade brasileira oportunidades para a participação, capazes de influenciar nas decisões e na democratização do poder local.

Neste cenário, os conselhos municipais são mecanismos sociais que possibilitam a participação democrática de forma institucionalizada, possibilitando especialmente o diálogo entre a sociedade e o Estado.

5.2. Legislação aplicáveis aos Conselhos Municipais de Educação

A Constituição Federal de 1988 no Art. 211 deixa claro que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.”

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96 veio regulamentar a instituição dos sistemas municipais de educação (art. 8º), de forma harmônica com o sistema estadual de ensino. Os Art. 11 e 18 definem as atribuições dos municípios e a abrangência dos sistemas municipais de ensino, com prioridade para a educação infantil e ensino fundamental.

Merece destaque o § 2º do Art. 8º que estabelece o princípio da liberdade da organização dos sistemas de ensino, o que, de forma suplementar, pressupõe a possibilidade de um órgão consultivo, normativo e deliberativo, isto é, um Conselho Municipal de Educação, com a competência que respeita a abrangência e a hierarquia dos entes da federação.

A LDB de 1996, no artigo 8º, reafirma o dispositivo constitucional e acrescenta que “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Mais adiante, o disposto no parágrafo único do artigo 11 permite ao município que não quiser constituir sistema próprio optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Como se percebe, a constituição e a LDB estabelecem claramente uma relação de colaboração, não de hierarquização, entre os sistemas de ensino os entes federados (BRASIL, 1996).

A constituição de 1988 e a LDB de 1996, portanto, não fazem referência expressa aos conselhos estaduais e municipais de educação. Essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar os seus sistemas de ensino. A existência de conselhos de educação passou a ser objetivo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios, eis que integram referido sistema.

Assim, o Conselho Municipal de Educação é um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino e traz, na sua natureza, o princípio da participação e da representatividade da comunidade na gestão da educação. Como os demais conselhos da área social é um dos elementos considerados necessários para o processo de descentralização/municipalização e para o fortalecimento dos sistemas municipais.

5.3. As funções institucionais dos Conselhos Municipais de Educação

Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, em geral, são órgãos administrativos colegiados de composição mista, governo e sociedade civil, de caráter permanente e cujo feixe de atribuições, previstas em lei, envolve sua participação institucional na elaboração, consulta e/ou fiscalização de políticas públicas municipais afetas a sua área de competência. (FERRAZ, 2015, p.40)

Os conselhos de educação situam-se no campo da gestão pública e encontra seu fio

condutor nos processos de democratização e descentralização, cujo eixo central é o poder.

Importante destacar a importância do processo de municipalização do ensino no Brasil e considerar que a participação social nesse caso depende do grau de organização dos indivíduos, associações e grupos no âmbito local.

A democratização da sociedade, através do fortalecimento do poder municipal pela via institucional-legal, somente pode desencadear-se à medida que existir real possibilidade de organização da sociedade local para participar de tal poder (BATISTA, 2013, p. 19).

Para tanto, os Conselhos Municipais de Educação possuem funções delineadas para exercerem sua influência real perante a comunidade: normativa, deliberativa, propositiva, consultiva e fiscalizadora. Estas são as funções pertinentes para o desenvolvimento do presente trabalho e, por esse motivo, serão exploradas.

De acordo com Silva (2014, p. 94), a função normativa é restrita aos Conselhos como órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao município baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema.

No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a secretaria e o Conselho. No desempenho da função normativa, o CME irá elaborar normas complementares e interpretar a Legislação e as normas educacionais.

A função normativa do CME exige sensibilidade política e capacidade técnica do conselheiro para o exercício do acompanhamento, da definição de normas e da avaliação do funcionamento das instituições do sistema de ensino (AGUIAR, 2013, p. 71).

A interpretação da legislação nacional e a sua relação com a realidade local, exige do conselheiro um conhecimento do funcionamento da educação municipal, além de uma postura ética para assumir decisões que serão deliberadas.

A função deliberativa refere-se às decisões sobre determinada questão em determinada área de educação. Requer dos conselheiros o respeito e o incentivo às formas democráticas da gestão na relação entre os pares e com a comunidade. A função deliberativa e normativa pode ser assessorada por órgãos públicos e privados que estejam vinculados ao assunto/decisão em pauta para dar mais sustentação nas decisões do colegiado (AGUIAR, 2013, p. 71). Tal função confere ao Conselho a competência legal de dar início, instruir e deliberar sobre as políticas públicas cuja competência tenha lhe sido atribuída por lei, formalizando-as por meio de Resoluções.

No desempenho da função propositiva, o CME participa da discussão, emite opinião, dá sugestões na definição das políticas e atua no planejamento educacional do município. A função mobilizadora também caracteriza a contribuição do Conselho à educação, estimulando a participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta dos serviços educacionais, envolvendo a comunidade na gestão desse serviço.

Enfim, desempenha o papel de mobilizar, motivar e incentivar diversos setores sociais na realização da educação escolar. Esta é decorrente da democracia participativa em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm a função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta dos serviços educacionais (SILVA, 2014, p. 96).

A função consultiva confere ao Conselho a prerrogativa de ser consultado antes da tomada de decisão pelo Poder Executivo, sempre que a decisão envolver políticas públicas e competência do Conselho.

Com essa função, o CME assume o caráter de assessoramento, sendo exercida por meio de pareceres aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, referentes a projetos e programas educacionais, assim como experiências pedagógicas inovadoras.

Responde também a consultas acerca de legislação pertinente, acordos, convênios e propõe medidas, tendo em vista o aperfeiçoamento da educação pública municipal (FERRAZ, 2015, p.42).

Por fim, na função fiscalizadora e de acompanhamento do controle social, o conselheiro procede ao acompanhamento da transferência e ao controle da aplicação de recursos para a educação do município, examina o cumprimento do Plano Municipal de Educação e o desempenho do sistema municipal de ensino (AGUIAR, 2013, p. 72).

Nesta função de fiscalização, o conselheiro deve detectar se as resoluções do CME estão se efetivando nas escolas, pois, de nada adianta uma legislação que não chega ao conhecimento dos envolvidos na educação, que acaba por não permitir avanços nos espaços educativos, assim como não permite a atuação de referidos conselhos na busca pela punição dos responsáveis pelo não cumprimento da lei e, conseqüentemente, dos problemas com a má gestão e também improbidade administrativa.

A legislação precisa ser cumprida, ou, se não estiver adequada, deverá ser conhecida por todos os envolvidos para que se chegue ao ideal da Lei.

5.3.1. Função política: democracia participativa

No âmbito do direito administrativo, os temas que mais têm a ver com o respeito à dignidade da pessoa humana, como mínimo existencial, é o referente aos *serviços públicos*, especialmente os de caráter social, como saúde, educação, previdência, assistência, fundamentalmente.

Também a atividade de *fomento* contribui para o mesmo fim, na medida em que o Estado incentiva a iniciativa privada quando ela esteja voltada para o atendimento de necessidades relevantes para a coletividade. Dentre os princípios da Administração, talvez um dos mais relevantes seja o da participação popular, inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, instaurada com a Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988, no Art. 206, estabelece os “princípios do ensino”, entre eles, no Inciso VI, “a gestão democrática do ensino público”. Princípio que é retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

O Art. 205 da referida Constituição determina que “a educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

As diferentes formas de conselhos na esfera pública constituem, hoje, a estratégia mais efetiva do exercício do poder do cidadão. Nesse espírito, Silva (2014 apud Bordignon 2009, p. 62) afirma que os conselhos de educação, especialmente os municipais, nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem nova natureza a de órgãos de Estado, situam-se na mediação entre sociedade e governo e passam a constituir espaços de exercício de poder pelo cidadão.

As lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram, na década de 1980, propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da administração pública e inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como *locus* de discussão e de participação nas questões de educação (TEIXEIRA, 2004, p. 697).

Para Batista (2013, p.55), o sujeito democrático é histórico e coletivo, mas também se constitui como fruto de uma história pessoal e local. Assim, a democracia participativa em que se pressupõe o exercício e a luta *da e pela* cidadania se reconhece como sendo histórica, contingente, relativa e aberta.

Conforme o referido autor, a formação de sociabilidades democráticas em todos os espaços de relações sociais implica profundo processo de transformação de valores produzidos sob os marcos regulatórios da sociedade moderna, articulando a isso um - não menos profundo - processo de construção de uma capacidade de questionamento crítico capaz de tornar os sujeitos protagonistas ativos na construção da sua própria subjetividade democrática.

A democracia é também um valor e como toda gama de valores é uma construção pessoal e social, como tal sempre instável. Os que aderem a ela dotam-lhe de significados, atribui-lhe sentido; isto é, a cada momento ela é (re) criada (res) significada em todos os espaços estruturantes da vida pessoal e coletiva, implicando em cada indivíduo a vontade de fazê-la digna de reconhecimento social (BATISTA, 2013, p. 55).

Necessário se faz a discussão da educação em nível local, estadual e nacional, respeitando a autonomia de cada ente federado. É importante destacar então, os movimentos sociais, as organizações não governamentais em defesa de uma educação emancipatória. Então, o desafio sugerido é a construção de uma educação democrática com qualidade para todos, o que significa buscar a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país (BORDIGNON, 2009, p. 9).

Conforme Bordignon (2009, p. 9), a gestão democrática é condição da qualidade sociocultural da educação. Não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação.

5.3.2. Gestão e governança

Para Pereira (2014, p. 84 apud Rosenau, 2000, p. 15), governança não é o mesmo que governo. Para o autor, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências

Nesse debate fica evidenciado que a principal diferença entre governabilidade e governança está na maneira como a legitimidade das ações dos governos é entendida. No conceito de governabilidade, a legitimidade é proveniente da capacidade do governo de

representar os interesses de suas próprias instituições.

Por sua vez, no conceito de governança, uma parcela de sua legitimidade advém do processo como ela se concretiza, ou seja, quando grupos específicos da população participam da elaboração e implementação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos.

A noção de governança pública traz identificação dos problemas públicos, das soluções e dos meios de implementação das decisões administrativas que exigem a coordenação de múltiplos níveis e múltiplos atores públicos e .

5.3.3. Fiscalização jurídica e financeira

No exercício da função de fiscalização, os Conselhos poderão controlar a movimentação de recursos financeiros, bem como verificar se a execução das políticas públicas observa o disposto nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e demais diretrizes normativas que informa a política pública. Na qualidade de órgãos públicos, terão a prerrogativa de requisitar informações de outros órgãos públicos ou privados para esclarecer assuntos de sua competência legal. (FERRAZ, 2015, p. 43)

A respeito da competência fiscalizatória, Luciana Tatagiba ressalta que “os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc.” (FERRAZ apud TATAGIBA, 2010, p. 35).

Isto porque o exercício dessa competência pressupõe um poder discricionário do Conselho sobre os aspectos formais e materiais estipulados nas normas jurídicas mencionadas no parágrafo anterior.

5.4. Os Conselhos Municipais de Educação na prevenção e no combate à corrupção

A Constituição de 1988 consagrou a participação social e o controle público sobre a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para que os estados e municípios recebessem repasses e recursos. Contudo, a sua implementação vem sendo ameaçada, porque para muitos ela é considerada acessória, são apenas espaços consultivos nos quais a participação popular é pouco produtiva, e não existiriam mecanismos

concretos que permitam o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a decisão das políticas públicas (GADOTTI, 2010, p. 13).

Os Conselhos Municipais de Educação, através de sua função fiscalização, deve controlar a aplicação dos recursos vinculados destinados à educação, não apenas garantindo a ó a honestidade dos gastos, mas também avaliando seu impacto econômico-social em termos de benefício para o conjunto da população, sua economicidade e oportunidade.

Nessa esfera fiscalizadora é que os CME se prestam a combater e prevenir a corrupção, devendo exercerem suas funções sempre em razão do bem comum, trabalhando com transparência.

Essa dimensão do papel dos conselhos exige maior visibilidade e transparência das suas ações e dos atos do governo, práticas pouco comuns em nossa tradição político-administrativa.

Portanto, pressupõe maior vinculação à sociedade, utilizando para isso mecanismos não institucionais, além da própria atuação independente das entidades em termos de mobilização, pressão, debate público e interação com os meios de comunicação, pilares essenciais no combate à corrupção.

CONSIDERAÇÃO FINAIS

Conforme o exposto, a corrupção se dá com o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto. Esse ato é complexo, uma vez que envolve agentes públicos e privados, pessoas jurídicas e físicas, o que dificulta a delimitação de um conceito único e enxuto para tratar da corrupção, já que são inúmeras as condutas que estão abrangidas nesse conceito. É possível perceber, entretanto, que o desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos marcantes no conceito de “corrupção”.

A Constituição Federal é, portanto, um instrumento que limita o poder, o arbítrio e o interesse individual dos governantes, sendo o poder um artifício que pode ser usado pelos representantes do povo para atingir os objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, conforme determinados no artigo 3º da Carta Magna, como construir uma sociedade livre, justa e solidária.

Não obstante, a Constituição Federal ressalta a importância da soberania popular, que será exercida principalmente pelo direito de sufrágio, plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, ação popular, bem como o direito de organizar-se politicamente e participar de partidos políticos.

É possível perceber, portanto, que a Constituição Federal busca concretizar os ideais democráticos tanto aspirados pela população à época de sua edição, bem como assegurar a participação popular.

A prática de atos de corrupção afronta esses ideais estabelecidos pela Constituição Federal, ao colocar interesses privados de indivíduos acima dos interesses da coletividade.

A corrupção desvirtua a relação do administrador com Administrador Pública ao priorizar seus interesses em detrimento dos interesses da coletividade, ofendendo o princípio republicano e causando prejuízos ao patrimônio público, desenvolvimento social e econômico do país.

Assim sendo, é necessário combater a corrupção, de forma a concretizar os direitos e garantias, objetivos e princípios do estado democrático instituídos na Constituição Federal de 1988. Mais que isso, o combate à corrupção é necessário para que a confiança dos cidadãos no Estado não seja abalada, uma vez que essa desconfiança deslegitima as instituições e as enfraquece, além de trazer grande prejuízo à coletividade.

Uma garantia constitucional que visa o fomento das políticas públicas voltadas aos direitos sociais é a vinculação de receitas públicas, como na área da Educação.

Sem essa vinculação, garantida por regras legais e constitucionais, que exigem mudança na legislação e/ou na Constituição, muito provavelmente a situação das áreas sociais seria mais crítica do que dos momentos atuais.

A vinculação de receitas para área da Educação garante que sejam concretizados os objetivos previstos no Art. 212 da Constituição Federal de manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto, revela-se como aparato orçamentário favorável à promoção do Estado Democrático de Direito e suas garantias fundamentais.

O exercício da cidadania, inerente à democratização, requereu abertura de espaços de poder na estrutura de gestão de Estado. Os processos democráticos são instituintes de novos valores e princípios. Dentre esses, se destaca a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, do pertencimento do bem público à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas às questões que dizem respeito à sua gestão.

É preciso lembrar, por fim, que a democracia é participativa e que o resultado de seu exercício é o fortalecimento das instituições, a formação de cidadãos mais ativos, melhor informados e com maior autoridade moral, neste aspecto, os Conselhos Municipais de Educação servem como instrumento de acesso da sociedade ao aparato estatal, dando poder de decisão e voz para que a sociedade efetivamente participe do desenvolvimento da educação, um dos pilares básicos da sociedade.

Com a participação da sociedade por meio do Conselhos Municipais de Educação, além da função de determinar os parâmetros da educação, a sociedade também possui meios de fiscalizar a correta aplicação das verbas de origem vinculada, garantindo que sejam distribuídas para a sua finalidade primordial, servindo como mecanismo de combate à corrupção e prevenção da má gestão estatal.

A consolidação da experiência dos Conselhos Municipais de Educação se insere no processo de gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado, preconizados pela Constituição Federal. Processo de afirmação da cidadania a partir do lócus onde o cidadão vive e atua.

Afirmação que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais. Autonomia que facilita a fiscalização dos desvios de finalidade do bem público, especificamente do dinheiro público, servindo como mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

A má-utilização dos recursos públicos, além de enfraquecer a implementação dos direitos sociais, gera um círculo vicioso que muitas vezes afeta várias gerações, também fragiliza a democracia enquanto regra de tomada de decisão, ao submeter o processo decisório a influências ilegítimas de grupos corruptores.

Por isso, o combate à corrupção precisa ser uma política de Estado, duradoura. As exigências da democracia atualmente são cada vez maiores: transparência, conexões horizontais dos partidos políticos com segmento sociais, diálogo aberto e permanente com a sociedade, ou seja, a democracia participativa.

Com o envolvimento das pessoas e das redes sociais, mediante o aprimoramento das metodologias participativas, o fortalecimento do processo democrático e a intensificação da fiscalização das instituições e, conseqüentemente, o combate à corrupção.

Registra-se que o o Art. 1º da Constituição declara que o povo é titular do poder, que o exerce por meio de representantes. Por ser o povo o detentor do poder, estão estipulados limites ao exercício desse poder e o direito do povo reavê-lo quando os interesses dos representantes se sobrepuserem aos interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Marcia Angela da S. **CMEs nos estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão democrática.** In: SOUZA Donaldo Bello (Org.) et al. Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. São Paulo: Loyola, 2013.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. **Responsabilidade civil do estado: análise histórica.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22187/responsabilidade-civil-do-estado-analise-historica>>. Acesso em: 27/11/2019

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil.** 6º v. t. II. São Paulo: Saraiva, 1991.

BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas Públicas para a gestão democrática da Educação Básica.** Um Estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

BELTRÃO, João. **Teoria do risco integral no direito ambiental privado.** Disponível em: <<http://jbeltrao.jusbrasil.com.br/noticias/136258520/teoria-do-risco-integral-no-direito-ambiental-privado>>. Acesso em: 27/11/2019

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política.** Tese de Doutorado. Puc. São Paulo, 2006.

BRASIL. **Código Civil.** Publicado no Diário Oficial da União, de 10 de janeiro de 2002. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Publicada no Diário Oficial da União, de 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 3678,** de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 nov. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm> . Acesso em: 01/11/2019

BRASIL. **Decreto nº 4410,** de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm> . Acesso em 01/11/2019

BRASIL. **Decreto nº 5687,** de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia- Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial A] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 jan. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm> . Acesso em 01/11/2019

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez, 2016.

BRASIL. **Lei 12.846/2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 ago. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 01/11/2019

BRASIL. **Lei 8666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 27/11/2019

BRASIL. **Lei 8987 de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 27/11/2019

BIRD, Richard and JUN, Joosung. **Earmarking in Practice and Korean Practice. International Tax and Investment Center** – Special Report – October, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

CÂMARA, M. P. S. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. Monografia Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, 2008.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. **Inovações da Lei nº 12.846/2013**. In: NASCIMENTO, M. D. do. (Org.). Lei Anticorrupção empresarial aspectos críticos à Lei 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. In: LEITE, C. (org.). Sociologia da corrupção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

CARVALHO, Jéssica Vasconcelos. **O caso Blanco**. Disponível em: <<http://alexandreadministrativo.blogspot.com.br/2011/05/o-caso-blanco.html>>. Acesso em: 27/11/2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CEZARE, Juliana Pellegrini. **Conselhos Municipais e Governança: uma análise do Conselho de Representantes de Parapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André-SP**. 2009. 177 p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Saúde Ambiental. Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

CHAVES, Anna Cecília Santos. **A corrupção privada no Brasil**. In: Revista Jurídica ESMP-SP, V.4, 2013: 231-260. Disponível em http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/154/62. Acesso em: 01/11/2019

CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa dos Santos. **A Corrupção sob um prisma histórico sociológico análise de suas principais causas e efeitos**. Revista Eletrônica Direito e Conhecimento, n. 2, v. 1, 2017, Jul./Dez./2017, Arapiraca/AL.

CURY, C. R. J. **A educação escolar e o Sistema Nacional de Educação [entrevista]**. [Brasília, DF], 2008. Disponível em: <<http://www.mover.ufsc.br/pedagogia/Jamil%201.pdf>>. Acesso em: 09/11/2019

CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A Vinculação de Receitas Pós-Constituição Federal de 1988 – Rigidez ou Flexibilidade? O caso da CIDE-Combustíveis**. Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público. Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol. 2. Teoria Geral das Obrigações. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. V. 7.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Vol. 3. Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRAZ, André Tavares. **Procedimentalização nos Conselhos de Políticas Públicas: O caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo**. 2015. São Paulo. Dissertação. USP.

FILGUEIRAS, Fernando. **Comunicação Política e Corrupção**. rev. estud. comun., Curitiba, v. 9, n. 19, maio/ago. 2008.

FILGUEIRAS, Luzia Helena Gomes. **Controle social e conselhos municipais de saúde: o caso de Juiz de Fora-MG**. Tese de Doutorado. PUC. São Paulo, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. São Paulo: Global, 2006

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da Corrupção no Brasil: Estudos de Casos e Lições para o Futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GADOTTI, Moacir. **Povo Soberano povo que educa**. p. 17-22. In: PADILHA Paulo Roberto et al. Município que educa múltiplos olhares. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARCIA, Emerson. **A Corrupção: Uma visão Jurídico-Sociológica**. v. 820. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GRECO FILHO, Vicente, RASSI; João Daniel, **O Combate à Corrupção e Comentários à Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. 2. Teoria Geral das Obrigações. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. 3. Contratos e atos unilaterais. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Diego Marques; PIRES, Victor Paulo Kloeckner. **Responsabilidade Civil do Estado: síntese evolutiva do tema no direito positivo brasileiro**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/260307.pdf>>. Acesso em: 09/11/2019

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KANT, Immanuel. **Fundamentação metafísica dos costumes**. Porto: Porto Editora. 1995.

LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LIMA, Antônio Bosco de. **Conselhos municipais na Educação: perspectivas de democratização da política educacional municipal**. Tese de Doutorado. PUC. São Paulo, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Décio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **MANDADO DE SEGURANÇA AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA**. 11 edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1987

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA, Orlandil de Lima. **Gestão pública local e participação nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. PUC. São Paulo, 2002.

MOTTA, J. R. S. T. da. **A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Chaiene Meire. **Lei Anticorrupcao Brasileira: Breve Estudo Da Responsabilidade Da Pessoa Jurídica**, 2016. Disponível em: <http://www.fmp.com.br/imgs_upload/file/anais%20do%20i%20seminario%20nacional.pdf#page=414/> Acesso em 09/11/2019

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de Corrupção**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 1991

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: ed. RT, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. - São Paulo :Atlas, 2018.

PEREIRA FILHO, O. A.; MARCINIUK, F. L.. **Vinculação Tributária e Provisão de Bens Públicos no Setor de Telecomunicações**. Trabalho não-publicado. Universidade de Brasília: Brasília, 2013.

SABÓIA, Cássio Mota. **A evolução histórica das teorias de responsabilidade extracontratual do Estado e a opção adotada pelo Direito brasileiro**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23251/a-evolucao-historica-das-teorias-de-responsabilidade-extracontratual-do-estado-e-a-opcao-adotada-pelo-direito-brasileiro>>. Acesso em: 09/11/2019

SALIM, Adib Pereira Netto. **A teoria do risco criado e a responsabilidade objetivo do empregador em acidentes de trabalho**. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_71/Adib_Salim.pdf>. Acesso em: 09/11/2019

SANCHES, Sandra Cristina Pereira Floriano de Oliveira. **Ato ilícito e da obrigação de indenizar**. Disponível em: <http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/ato_ilicito_e_a_obrigacao_de_indenizar_ultima_atualizacao.pdf>. Acesso em: 01/11/2019

SANTOS, Pablo de Paula Saul. **Responsabilidade civil: origens e pressupostos legais**. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11875>. Acesso em: 27/11/2019

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: ilegalidade intolerável?** IBCCrim Complexo Jurídico Damásio de Jesus. São Paulo. 1999.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Celia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Rozeni Lima de Souza Ferreira. **Um olhar sob a responsabilidade civil das escolas**. Disponível em: <http://www.uems.br/portal/biblioteca/repositorio/2012-02-16_09-01-00.pdf>. Acesso em 27/11/2019

SILVA, Ilse Gomes. **Participação popular e reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990: contradições e impasses**. Tese de Doutorado. PUC. São Paulo, 2001.

SILVA, M. S. **Vinculação de Receitas Não-Financeiras da União**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, out. 2003.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção. Estudos Econômicos da Construção**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 1-22, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1957/TD60.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01/11/2019

SILVA, Rochelle Tondello. **Conselhos Municipais de educação: Democratização, Legitimidade e funções**. Dissertação de mestrado. Passo Fundo. 2014

SIMÃO NETO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010: ficha limpa**. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014

SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. **Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública**. Revista dos Tribunais. v. 959, set. 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF>. Acesso em: 25/11/2019

TEIXEIRA, Lucia Helena. G. **Conselhos Municipais de educação: autonomia e democratização do ensino**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v.34, n.23, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300009&lang=pt>. Acesso em: 01/11/2019

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. Vol. 2. Teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERIATO, Edaguimar Orquizas. **Política educacional do Estado de São Paulo (1995-1998): desconstrução da escola pública.** Tese de doutorado. PUC. São Paulo, 2001.

LOPES, Othon de Azevedo Lopes. **Dignidade da Pessoa Humana e Responsabilidade Civil.** R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, Out./Dez. 2004