



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

ULY TRÓCOLI DE ARAÚJO

TESTE DA INTEGRIDADE: A CONSTITUCIONALIDADE DE SUA APLICAÇÃO AOS
AGENTES PÚBLICOS COMO MEDIDA DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ADMINISTRATIVA

SOUSA-PB

2017

ULY TRÓCOLI DE ARAÚJO

TESTE DA INTEGRIDADE: A CONSTITUCIONALIDADE DE SUA APLICAÇÃO AOS
AGENTES PÚBLICOS COMO MEDIDA DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ADMINISTRATIVA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Campina Grande, em cumprimento aos
requisitos necessários para obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Marques
Moreira Vieira

SOUSA-PB

2017

ULY TRÓCOLI DE ARAÚJO

TESTE DA INTEGRIDADE: A CONSTITUCIONALIDADE DE SUA APLICAÇÃO AOS
AGENTES PÚBLICOS COMO MEDIDA DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ADMINISTRATIVA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Campina Grande, em cumprimento aos
requisitos necessários para obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Marques
Moreira Vieira

Banca Examinadora:

Data de aprovação: _____

Prof^a. Dr^a. Maria Marques Moreira Vieira

Orientadora

Prof. Examinador (UFCG)

Prof. Examinador (UFCG)

Dedico este trabalho aos meus pais, razão do meu viver, Ana e Roberto, por todo amor, apoio e incentivo. Todas as minhas conquistas são por vocês e pra você!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço à Deus por todas as bênçãos concedidas e por sempre me guiar na direção de seus planos, me protegendo dos males e me acolhendo nas dificuldades. À Tí toda honra e toda a glória dessa vitória.

A minha mãe, Ana, por ter batalhado tanto, sempre acreditando no meu potencial e me incentivando a correr atrás dos meus sonhos. Você é minha maior fonte de inspiração e eu te amo incondicionalmente.

A meu pai, Roberto, por todo esforço, amor e apoio. Sem você essa conquista jamais seria possível. És meu herói, meu exemplo e eu te amo incondicionalmente.

A toda minha família que sempre vibra com minhas conquistas e desde criança me passa ensinamentos e valores que dominam meu ser.

Agradeço a minha orientadora, professora Maria Marques Moreira Vieira, carinhosamente conhecida por Gracinha, a quem tive o prazer de ser aluna, monitora e orientanda. Eternamente guardarei profunda admiração. Obrigada pela generosidade, paciência e apoio, não só no decorrer desta monografia, mas em toda a graduação.

Aos meus amigos, em especial as Raposinhas Ana Paula, Samuel e Tiago, que diariamente me mostraram o significado de companheirismo, sintonia e amizade. Presentes nas alegrias e nas dores, me presentearam com momentos eternizados em meu coração.

Ao meu namorado, Inaldo, que esteve ao meu lado em todos os momentos, com muito amor, compreensão e incentivo.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta importante etapa da minha vida, deixo o meu MUITO OBRIGADA.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da aplicação dos testes de integridade para os agentes públicos como medida de combate e prevenção à corrupção. Para tanto, busca analisar seu conceito, regras de aplicabilidade, críticas e constitucionalidade, por meio do método dedutivo, com fulcro em pesquisas bibliográficas, doutrinárias, científicas e jurisprudenciais. Os testes de integridade correspondem a simulações, dentro da Administração Pública, em que se ofereceria certa vantagem a um de seus agentes em troca do cometimento de um ilícito, e a partir da ocorrência de aceitação ou recusa se constataria se o mesmo seria corrupto ou não. Sua implantação no Brasil foi proposta pelo Ministério Público Federal na campanha intitulada “Dez Medidas Contra a Corrupção”, tendo, posteriormente, sendo formalizada no Projeto de Lei nº 4.850/16. Diante da polêmica que gira em torno, foi feito o estudo da sua implantação como mecanismo ímpar de combate à corrupção e garantia de um serviço público dotado de pessoas com idoneidade, que agem dentro da moralidade administrativa. Como resultado, a eficácia dos testes de integridade vem sendo comprovada por vários países que os adotaram, sendo, inclusive, recomendado pela Organização das Nações Unidas e por organismos de Transparência Internacional.

Palavras chave: Instrumento de avaliação. Executores da atividade administrativa.
Corrupção.

ABSTRACT

This paper aims the study of the constitutionality of the application of integrity tests to public agents as a measure to combat and prevent corruption. For this, it seeks the concept, rules of application, criticism and constitutionality, through the deductive method, with a focus on bibliographical, doctrinal, scientific and jurisprudential research. The integrity tests correspond to simulations, within the public administration, which would offer a certain advantage to one of their agents in exchange for committing an offense, and from the occurrence of acceptance or refusal, it would be verified whether it would be corrupt or not. Its implementation in Brazil was proposed by the Federal Public Ministry in the campaign titled "Ten Measures Against Corruption", being subsequently formalized in the Law n° 4.850/16. Faced with the configuration as controversial, the study of its implementation as a unique mechanism to combat corruption and the guarantee of a public service endowed with people with inoffice, who act within the administrative morality. The effectiveness of integrity tests has been proven by several countries that have applied them, being also recommended by the United Nations Organization and by bodies with international transparency.

Keywords: Evaluation instrument. Administrative activities. Corruption.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

FENAPEF - Federação Nacional de Policiais Federais

MPF – Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	14
2.2.1 O Princípio da Legalidade	16
2.2.2 O Princípio da Impessoalidade	16
2.2.3 O Princípio da Moralidade	18
2.2.4 O Princípio da Publicidade	19
2.2.5 O Princípio da Eficiência	20
2.3 OS AGENTES PÚBLICOS EXECUTORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ...	21
2.3.1 Classificação	23
2.3.1.1 Os Agentes Políticos	23
2.3.1.2 Os Agentes Honoríficos	24
2.3.1.3 Os Particulares em Colaboração com a Administração	24
2.3.1.4 Os Servidores Públicos	24
2.3.2 As Avaliações Periódicas de Desempenho	26
3 A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA	30
3.1 LINHAS INTRODUTÓRIAS ACERCA DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA E IMPROBIDADE	30
3.2 AS DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO	33
3.2.1 Medida 01: Prevenção à Corrupção, Transparência e Proteção à Fonte de Informação	34
3.2.2 Medida 02: Criminalização do Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos	36
3.2.3 Medida 03: Aumento das Penas e Crime Hediondo para Corrupção de Altos Valores	37
3.2.4 Medida 04: Aumento da Eficiência e da Justiça dos Recursos no Processo Penal ..	37
3.2.5 Medida 05: Celeridade nas Ações de Improbidade Administrativa	38
3.2.6 Medida 06: Reforma no Sistema de Prescrição Penal	38
3.2.7 Medida 07: Ajustes nas Nulidades Penais	39
3.2.8 Medida 08: Responsabilização dos Partidos Políticos e Criminalização do Caixa Dois	39

3.2.9 Medida 09: Prisão Preventiva para Evitar a Dissipação do Dinheiro Desviado	40
3.2.10 Medida 10: Recuperação do Lucro Derivado do Crime	40
3.3 O PROJETO DE LEI N° 4.850/16	41
4 OS TESTES DE INTEGRIDADE	42
4.1 CONCEITO E APLICABILIDADE	42
4.2 HISTÓRICO	44
4.3 CRÍTICAS E OBJEÇÕES	47
4.4 A CONSTITUCIONALIDADE E EFICÁCIA DA IMPLANTAÇÃO DOS TESTES DE INTEGRIDADE NO BRASIL	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	57

1 INTRODUÇÃO

Avaliando os elevados índices de crimes contra à Administração Pública em território brasileiro percebe-se a fragilidade dos mecanismos existentes de combate à corrupção.

Verifica-se que os meios de comunicação relatam diariamente casos de agentes públicos utilizando-se de condutas que visam benefício próprio ou de terceiros e que confrontam discrepantemente com os princípios que regem a atividade administrativa.

Depreende-se que aqueles que agem no exercício de função pública não devem atentar, primordialmente, contra a moral administrativa, sendo proibida atuação contrária ao interesse comum e ao que legalmente é imposto.

A corrupção administrativa, isto é, aquela diretamente ligada ao exercício de cargos e funções públicas, configura-se passível de punição e controle, sendo as instituições existentes para seu combate bem estruturadas. Entretanto, verifica-se a necessidade de criação de novos instrumentos para torná-las mais efetivas.

No âmbito dos servidores públicos nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público vigora as avaliações periódicas de desempenho, que garantem, em especial, o respeito ao princípio da eficiência e da moralidade, haja vista combater o comodismo e descaso de sua atuação. No entanto, a perda de seus cargos, na prática, ocorre com raridade, demonstrando que o sistema que reprime e pune a corrupção desses agentes seria fraco e falho.

Nesse sentido, aumenta a preocupação de um verdadeiro colapso na execução das atividades administrativas aliada a questões econômicas eclodir, fugindo do total controle estatal. A perpetuação dos poderosos no poder somada a dificuldades probatórias quanto à investigação de determinadas suspeitas públicas vêm desencadeando crises nas instituições brasileiras, recheadas de notórios casos de corrupção.

Diante deste cenário, o Ministério Público Federal apresentou dez medidas destinadas a aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade, as quais seriam concretizadas a partir de alterações legislativas, em forma de projeto de iniciativa popular.

O órgão ministerial mobilizou todo o Brasil, sendo coletadas mais de dois milhões de assinaturas em apoio à campanha para que as propostas pudessem ser apresentadas ao Congresso Nacional.

Dentro da Medida nº1, intitulada “Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação” foi proposta a possibilidade da realização dos testes de integridade, isto

é, a simulação de situações, sem o conhecimento do agente público e autorizadas judicialmente, em que seriam ofertadas vantagens indevidas, objetivando testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública (art. 3º do anteprojeto da proposta). Seria uma verdadeira encenação que aconteceria quando da existência de fundada suspeita de envolvimento em crime.

Surge daí a problemática desta presente monografia, uma vez que se faz necessário avaliar a possibilidade da implantação do teste de integridade sobre os agentes públicos, tendo em vista a crescente e corriqueira corrupção no âmbito da Administração Pública, analisando os efeitos positivos e negativos na sua adoção e atestando sua constitucionalidade.

Com efeito, o presente trabalho está dividido em três capítulos. Primeiramente será analisada a Administração Pública e seus principais aspectos, com enfoque nos princípios administrativos, nos agentes públicos e nas avaliações periódicas de desempenho a que se submetem aqueles que seguem o regime estatutário.

Posteriormente, passar-se-á a analisar a corrupção administrativa e a campanha das “Dez Medidas Contra a Corrupção” iniciada pelo Ministério Público Federal, que desencadeou o Projeto de Lei nº 4.850/16.

Por fim, estudar-se-á os testes de integridade, através de seu conceito, suas regras de aplicabilidade, críticas e objeções formuladas pelos opositores da medida e análise de sua constitucionalidade e eficácia.

Diante do exposto, a presente monografia destinar-se-á por meio do método dedutivo, com fulcro em pesquisas bibliográficas, doutrinárias, científicas e jurisprudenciais, analisar a possibilidade da aplicação do teste de integridade sobre os agentes públicos brasileiros, como medida de combate e prevenção à corrupção.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo, inicialmente, versa sobre a Administração Pública, englobando o estudo da sua organização e dos seus princípios basilares. Ato contínuo, passa-se a entender o papel, dentro desse aparelhamento estatal, dos agentes públicos ou servidores públicos em sentido amplo, através de seu conceito, classificação e das avaliações periódicas de desempenho a que se submetem, sendo estas imprescindíveis para entendimento do presente trabalho.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sabe-se que a Administração Pública corresponde ao setor do Estado que desempenha a função administrativa, tendo por desiderato o atendimento concreto, direto e imediato dos interesses coletivos. Alguns autores arrolam ainda a função de governo, responsável pela superior coordenação da política estatal.

Configura-se o entendimento de que a referida função administrativa relaciona-se com a gestão das necessidades dos cidadãos e com a execução das normas jurídicas. Quando ela é efetivada, através da prestação do serviço público, do fomento e da polícia administrativa¹, a Administração Pública atinge seu escopo.

Nesse diapasão, conceitua Meirelles (2010, p. 65):

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Verifica-se, então, que os serviços, agentes e órgãos públicos, quando aglomerados e voltados para o bem comum, formam esta instrumentalização estatal, com o desempenho de atividades, de diversos tipos, regimes e formas, que são destinadas ao cumprimento das tarefas que o ordenamento lhe confere. (MADEIRA, 2005)

¹ Os serviços públicos são prestações concretas que representam, em si mesmas, diretamente, utilidades ou comodidades para a população em geral, oferecidas pela Administração Pública. Já a polícia administrativa, são restrições ou condicionamentos impostos ao exercício de atividades privadas em benefício do interesse público. E o fomento é o incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, por exemplo, mediante a concessão de benefícios ou incentivos fiscais. (ALEXANDRINO E PAULO, 2014)

Salienta-se que existe tanto uma prestação direta e centralizada de serviços pelos entes federativos, formadores da chamada Administração Direta, quanto uma prestação indireta e descentralizada realizada por pessoas criadas pelo Estado e a quem ele transfere esta prestação. É a chamada Administração Indireta, na qual se encaixam as autarquias (agências reguladoras, agências executivas e consórcios públicos), fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Na sua doutrina, Carvalho (2015) assevera que independente da forma de prestação, esta deve ser eficiente, razão pela qual há uma distribuição interna de competências entre os órgãos de uma mesma pessoa jurídica, fenômeno este denominado de desconcentração.

Na mesma linha de raciocínio, Aragão (2013, p. 106) nos ensina:

Sem a divisão interna de competências entre órgãos especializados (desconcentração) e o exercício de competências por entidades autônomas (descentralização), não seria possível à Administração Pública atuar adequadamente na sociedade complexa e pluralista que possuímos. A desconcentração significa, simplesmente, uma divisão de competências entre órgãos integrantes de uma mesma pessoa jurídica. É método de organização que distribui competências e atribuições de um órgão central para órgãos periféricos de escalões inferiores.

Sobre a definição de órgãos, o mesmo autor continua (2013, p. 108):

Órgãos públicos, ou órgãos administrativos, cuja denominação decorre de uma analogia com as ciências biológicas (os “órgãos” como partes do “corpo”), são centros de competência, com meios humanos e materiais, destinados a exercer funções que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico.

Pelo alhures exposto, demonstra-se o funcionamento e a estrutura da organização administrativa, ferramenta disponibilizada ao Poder Público para buscar a satisfação dos interesses essenciais e secundários da sociedade.

Um ponto que merece ênfase configura-se na sistematização aqui trabalhada que se submete a um regime jurídico próprio, denominado de regime jurídico-administrativo, evidenciando-se como um conjunto de princípios que norteiam toda a sua atuação. Sobre ele, Alexandrino e Paulo (2014, p. 10) expõem:

O denominado “regime jurídico-administrativo” é um regime de direito público, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a administração

pública e à atuação dos agentes administrativos em geral. Baseia-se na ideia de existência de poderes especiais passíveis de serem exercidos pela administração pública, contrabalançados pela imposição de restrições especiais à atuação dessa mesma administração, não existentes – nem os poderes nem as restrições – nas relações típicas do direito privado.

Percebe-se a prevalência de valores e fundamentos basilares que ajudam na construção do arcabouço da Administração Pública, com princípios jurídicos que exprimem o que os cidadãos entendem como digno e justo e respaldam os deveres e poderes a que ela se submete.

No dizer de Aragão (2013), através desses deveres, que devem ser cumpridos da exata forma imposta pela lei, e dos poderes e recursos materiais, financeiros e humanos dos quais os administradores públicos dispõem, consubstancia-se a concretização do bem coletivo.

Por serem de suma importância, posto que ajudam a entender a estrutura de um sistema, instigando a compreensão das restrições e proteções que a ele incide, faz-se indispensável sucinto detalhamento dos princípios informadores da atividade administrativa.

2.2 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Sobre os princípios fundamentais que dirigem toda a atuação administrativa, informam Alexandrino e Paulo (2014, p. 187):

Os princípios fundamentais orientadores de toda a atividade da administração pública encontram-se, explícita ou implicitamente, no texto da Constituição de 1988. Muitas leis citam ou enumeram princípios administrativos; todos, evidentemente, encontram-se expressos ou são decorrência lógica das disposições constitucionais referentes à atuação administrativa pública em geral.

Consoante se contempla, a doutrina mais moderna aponta que todos os princípios regentes da Administração Pública teriam procedência constitucional. Apresentando-se explicitamente no texto da nossa atual Carta Magna ou dele se derivando, possuiriam a citada natureza. Carvalho (2015, p. 61), nessa lógica, preconiza: “todos os princípios do Direito Administrativo são constitucionais, sendo alguns explícitos e outros implícitos, mas todos decorrentes da Constituição Federal”.

Ao estabelecerem vetores direcionais, os princípios priorizam a razoabilidade e bom senso na correta atuação do gestor público, devendo eles ser observados pelos administradores

e administrados. Dessa maneira, fazem com que se atinjam os objetivos legais e dão credibilidades aos atos e práticas administrativas.

Madeira (2005) é direto ao contextualizar a dimensão da rede hierarquizada destes princípios administrativos, que dispõem de uma função de diretriz superior e determinam, de forma vinculada, o modo de agir dos operadores jurídicos ao aplicar as normas ao respeito dos mesmos. Ademais, destaca sua função programática e a maneira que se constituem mutuamente, jamais se excluindo do ordenamento jurídico.

Imposto frisar que Mello (2011, p. 70-76), assim como diversos autores, explicita a existência de dois princípios *magnum*, regentes da atividade administrativa, a partir dos quais se originam todos os outros: supremacia do interesse público sobre o interesse privado e indisponibilidade do interesse público:

A supremacia do interesse público sobre o privado proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados. [...] A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis.

Conforme se observa, eles formam a base do sistema administrativo, já que representam, concomitantemente, as prerrogativas e limitações que o Estado necessita se submeter. Avulta-se o quanto que a atuação administrativa deve ser adequada ao interesse público, obrigando o administrador a buscá-lo sempre.

Dá lição de Munhoz e Fidalgo (2015, p. 37) colhe-se que:

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, todos os órgãos e entidades da Administração Pública encontram-se adstritos à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de, logicamente, a todos os princípios constitucionais de natureza geral como a dignidade da pessoa humana, solidariedade, desenvolvimento social, dentre outros, bem como a princípios constitucionais implícitos como a proporcionalidade e razoabilidade.

Nessa linha de raciocínio, em que pese a existência destes supracitados e diversos princípios constitucionais, para este estudo impreterível realizar destaque nas particularidades daqueles expressamente referidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

A partir da leitura deste dispositivo, nota-se o dever de observância obrigatória deles para todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), quando estiverem no exercício de funções administrativas, e para todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), motivo pelo qual se ratifica a necessidade de uma análise mais aprofundada.

2.2.1 O Princípio da Legalidade

Quanto ao princípio da legalidade, Mello (2011, p. 103) apresenta seu entendimento: “O princípio da Legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo”.

Com efeito, infere-se que ao tratar deste princípio, no âmbito do direito público, se está diante da supremacia da lei. Um gestor só atua quando ela o permite, ou seja, a atuação administrativa se limita à vontade legal, que nada mais é que vontade do povo, manifestada por meio de seus representantes.

Nos dizeres de Meirelles (2010, p. 89):

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Nessa compreensão, Meirelles (2010, p. 90) argumenta que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Portanto, constata-se que a legalidade impõe limites ao Poder Público na sua atuação administrativa, que não deve desrespeitar à lei e às exigências da coletividade.

2.2.2 O Princípio da Impessoalidade

Leciona Carvalho (2015) que o princípio da impessoalidade relaciona-se com a busca dos interesses da coletividade, de modo que a prática de um ato administrativo não produza prejuízos nem benefícios a nenhum indivíduo específico.

Deflui-se que o propósito central aqui, como a própria nomenclatura sugestiva, seria de uma Administração Pública impessoal, não discriminante e contra favoritismos e restrições indevidas. A atuação do administrador teria que ser dirigida às pessoas em geral, sem desvio de finalidade e garantindo a isonomia.

Em consonância com este raciocínio, Meirelles (2010, p. 93) discorre:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (CF, art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual se impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Ressalta-se que tal princípio também pode ser entendido em uma segunda vertente, que indica que os atos administrativos praticados são imputáveis não ao agente que os praticou, mas sim ao órgão ou entidade administrativa ao qual ele faz parte. Nesse sentido, pontuam Alexandrino e Paulo (2014, p. 199): “A segunda acepção do princípio da impessoalidade está ligada à ideia de vedação à pessoalização das realizações da administração pública, à promoção pessoal do agente público. Está consagrada no § 1.º do art. 37 da Constituição”.

Seguindo a mesma linha de pensamento, Madeira (2005) fundamenta que esta ideia surge da disposição do art. 37, §1º, da Constituição Federal, que proíbe que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos².

Nesse diapasão, entende-se que a pessoa que vai ser atingida pela prática de um ato administrativo não é relevante, devendo receber tratamento equânime e marcado pela neutralidade e que quando realiza a atividade administrativa o agente público age em nome do Poder Público.

² Art. 37 [...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

2.2.3 O Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade, na seara do direito administrativo, relaciona-se diretamente com probidade administrativa e não corrupção. Segundo Hauriou³, citado por Meirelles (2010, p. 90): “O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta”.

Revela-se que honestidade, boa-fé, ética e decoro em uma gestão pública é medida que se impõe. A Administração precisa basear sua atuação nos padrões morais comuns, sendo isto uma recomendação de caráter obrigatório, e não sugestivo.

Madeira (2005) menciona que o agente público não pode transgredir o senso moral da sociedade e deve respeitar os princípios éticos, caso contrário, atentará contra a probidade da Administração, configurando crime de responsabilidade do Presidente da República, com destituição do cargo, segundo prevê o art. 85, V⁴, da Constituição de 1988. E, em seu art. 37, §4^{o5}, se estabelece sanções para aquele que pratica improbidade administrativa, e o art. 5^o garante o cabimento de ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, entre outras hipóteses⁶.

No mesmo prisma, manifesta-se Alexandrino e Paulo (2014, p. 197):

Foi grande a preocupação da Constituição de 1988 com a moralidade administrativa, e o princípio se encontra resguardado em diversos dispositivos. Cada vez mais o Poder Judiciário tem conferido efetividade ao postulado e, hoje, não é raro depararmos com sentenças e acórdãos invalidando atos ou procedimentos por ferirem a moralidade administrativa.

³ Maurice Hauriou era um advogado, professor e sociólogo francês considerado um “clássico” para os juristas do seu país. Faleceu em 1929, mas continua sendo uma grande referência no direito público e na sociologia.

⁴ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

v- a probidade na administração.

⁵ Art. 37 [...]

§ 4^o - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

⁶ Art. 5^o [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Em consonância com essa interpretação, cita-se regra deontológica formulada no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994):

O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal.

Nesse raciocínio, percebe-se a preocupação que o legislador teve em exigir integridade daquele que desempenha uma função pública, determinando em diversos dispositivos respeito aos valores jurídicos e morais existentes, sobretudo, à moral administrativa.

Destaca-se que a moralidade aqui tratada é jurídica, a qual não se confunde com a moral social. Resume-se na exigência de ética e lealdade no zelo da coisa pública. Neste sentido, Alexandrino e Paulo dispõem (2014, p. 196):

O princípio da moralidade torna jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da administração pública. A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de invalidação dos atos administrativos que seja praticado com inobservância deste princípio.

Evidencia-se que para uma boa gestão pública torna-se necessário que a moralidade seja intrínseca no labor profissional do agente público. Comportamentos astuciosos, corruptos e antiéticos, que ludibriem os administrados e, sobretudo, afronte o princípio em questão, precisam ser prevenidos e combatidos.

2.2.4 O Princípio da Publicidade

Sobre o princípio da publicidade, nas palavras de Mello (2011, p. 117):

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus próprios comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Os autores Alexandrino e Paulo (2014, p. 201), ao tratarem de seu conceito, alegam dupla acepção para seu entendimento:

O princípio da publicidade apresenta dupla acepção em face do sistema decorrente da Constituição de 1988, a saber: a) exigência de publicação oficial, como requisito de eficácia, dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público; b) exigência de transparência da atuação administrativa.

Segundo tais doutrinadores, o princípio em tela possuiria duas vertentes de estudos: na primeira, se enxergaria requisito de validade para existência de eficácia do ato, pois, enquanto não publicado, não estaria apto à produção de efeitos. Na segunda, seria sinônimo de transparência da atuação do Poder Público, com o consequente direito da sociedade de ter acesso às informações.

Depreende-se que esta publicidade não é absoluta, podendo sofrer restrições previstas na própria Constituição Federal, que resguardam a segurança nacional e o relevante interesse coletivo, na forma do art. 23, da Lei nº 12.572/11⁷.

Em sua obra, Madeira (2005) também assevera que a publicidade nada mais seria do que a divulgação oficial dos atos administrativos, com uma transparência, que pode ser relativizada, para àqueles que serão atingidos, e a exteriorização dos seus efeitos.

2.2.5 O Princípio da Eficiência

⁷ Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Por último, o princípio da eficiência, que passou a integrar o art. 37, *caput*, da Constituição de 1988 com a Emenda Constitucional nº 19/98. Na definição de Carvalho (2015, p. 71):

Eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdício, nas atividades estatais, já que quem ganha com isso é toda a coletividade.

Em concordância, Madeira (2005, p. 73) registra: “Incorporar a dimensão de eficiência na Administração Pública está intimamente ligada a capacidade de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”.

Ressalte-se que a doutrina mais moderna estabelece que o referido princípio se enquadra como norma de aplicabilidade imediata, pois o próprio texto constitucional que o prevê, o concretiza. (CARVALHO, 2015)

Na ótica de Madeira (2005, p. 74), há no texto constitucional de 1988 um rol exemplificativo da manifestação do princípio em voga, qual seja:

Os limites dos gastos com pessoal; o fim à isonomia de vencimentos; a participação de usuários na Administração Pública direta e indireta; a avaliação periódica dos servidores; a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta; a adequação da despesa com o pessoal; a criação de escolas e governos, visando o aperfeiçoamento e a atualização dos servidores públicos; e o prêmio de produtividade.

Nota-se que este princípio gira em torno do rendimento funcional, sendo a busca por resultados positivos o seu escopo principal. A atuação do Poder Público demanda ser exercida com presteza, atendendo a eficiência e garantindo a eficácia de um Estado Democrático de Direito.

2.3 OS AGENTES PÚBLICOS EXECUTORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Entendido a estrutura da Administração Pública e os seus princípios basilares, passa-se ao conhecimento acerca das pessoas que fazem parte do Estado, exercendo a função administrativa ou estatal.

Aragão (2013) assevera que para o Poder Público efetivar o seu papel na sociedade e atuar juridicamente, essencial a presença de seu elemento físico e volitivo, qual seja, seus agentes.

Depreende-se que “agente público” é uma expressão ampla, sendo utilizada pelos autores para designar o indivíduo que está atuando em nome da Administração. Como afirma Mello (2011, p. 249):

Esta expressão – agentes públicos – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupante de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Nesse sentido, observa-se que há, equivocadamente, em nosso cotidiano, uma confusão terminológica com “servidor público”, que muitas vezes é tratado como sinônimo de “agente público”. Entretanto, este é gênero que abarca aquela espécie. Evidencia-se na definição de Meirelles (2010, p. 438):

Os servidores públicos constituem subespécie dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais, em razão de investidura em cargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária.

Em harmonia, aponta Di Pietro (2000, p. 414):

Servidor Público é a expressão empregada ora em sentido amplo para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços aos Estados e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício; ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Noutro prisma, destaca-se que o conceito em tela não leva em apreço recebimento ou não de remuneração, e transitoriedade ou permanência na função pública. A Lei nº 8.429/92, em seu art. 2º, dispõe que:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Percebe-se que inexistente divergência latente entre os clássicos doutrinadores na conceituação deste tema, que convergem na mesma direção.

2.3.1 Classificação

A classificação dos agentes públicos constitui-se alvo de calorosas divergências doutrinárias. Por não ser esta impreterível aos fins principais deste trabalho, adota-se a utilizada por Mello, que se apresenta como a mais acertada, na visão da doutrina majoritária.

Mello (2011) ensina que os agentes públicos podem ser divididos em: a) agentes políticos; b) agentes honoríficos; c) servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e d) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Para um estudo mais preciso, necessário se faz sucinta pormenorização desses agentes públicos a guisa de informação, dando-se o destaque preciso ao agente público na condição de servidor.

2.3.1.1 Os Agentes Políticos

Sobre estes, Mello (2011, p. 251) aduz: “Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”.

De acordo com o exposto, agentes políticos seriam aqueles que formam a vontade política do Estado, possuindo com este vínculo político, não profissional, como é o caso do

Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Ministros, Secretários, Deputados e Vereadores.

2.3.1.2 Os Agentes Honoríficos

Com relação aos agentes honoríficos, prossegue conceituando o mesmo doutrinador:

De par com os agentes políticos, outros há que também se ligam ao Estado, sem vínculo profissional, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamente dos anteriores, não ocupam cargos políticos próprios da condução suprema da vida das entidades governamentais. São os agentes honoríficos, os quais são livremente designados para compor comissões técnicas em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. (MELLO, 2011, p. 252)

Observa-se que estes agentes não necessitam possuir vínculo com o Estado. Eles atuam administrativamente porque foram requisitados, nomeados ou designados em razão da sua honorabilidade ou capacidade profissional para prestar um serviço público em caráter temporário. Como exemplo, cita-se o jurado do Tribunal do Júri e o mesário eleitoral.

2.3.1.3 Os Particulares em Colaboração com a Administração

Sobre os particulares colaboradores, também chamados de agentes delegados, Mello ensina (2011, p. 257):

Esta categoria de agentes é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) – exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico.

Esta categoria trata daqueles que “recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante” (MEIRELLES, 2010, p. 438). É o caso das concessionárias e permissionárias de obras e de serviços públicos.

2.3.1.4 Os Servidores Públicos

Importante espécie de agente público e, como já visto, com este não se confunde, a maioria dos autores veem o servidor público como aquele que detêm vínculo com a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, sendo organizados dentro de uma estrutura hierárquica e remunerados pelo erário. Para Mello (2011, p. 252):

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

Seguindo com essa lógica, Mello (2011, p. 254) estabelece que a categoria “servidor público” ainda pode ser subdividida, comportando as seguintes espécies:

Servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta (anteriormente denominados de funcionários públicos), nas autarquias e fundações de Direito Público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Legislativo. [...] *Servidores empregados das pessoas suprarreferidas*. Aí se incluem servidores que se encontrem sob vínculo empregatício por uma dentre as seguintes razões: haverem sido admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas (quais de artífice, servente, motorista, jardineiro, mecânico etc.) [...]; os remanescentes do regime anterior, no qual se admitia (ainda que muitas vezes inconstitucionalmente) amplamente o regime de emprego; os contratados, nos termos do art. 37, IX, da Constituição, sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob regime jurídico específico previsto na Lei 8.745, de 9.12.1993.

Estas subespécies referidas pelo supramencionado autor mais comumente se apresentam com as nomenclaturas de servidores temporários, celetistas e estatutários. Os primeiros, para designar os contratados sob a base do art. 37, IX⁸, da Constituição Federal, como acima Mello explicou de forma clara. Os segundos, configurariam os ocupantes de emprego público, contratados pelo regime trabalhista. E os últimos, seriam aqueles que se submetem a um regime estatutário, estabelecido por lei de competência de cada um dos entes federados.

Nesse diapasão, depreende-se que os servidores públicos estatutários regem-se por um Estatuto, que configura um conjunto de princípios e regras referentes a direitos, deveres e

⁸ Art. 37 [...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

demais normas que orientam a sua vida funcional. Esse é o regime preponderante sobre os entes de direito público da Administração Pública, com exceção de alguns municípios. Já os servidores públicos celetistas consubstanciam-se nos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, com aplicação subsidiária às normas estipuladas por lei específica, sendo esse regime jurídico instituído aos entes de direito privado. Evidencia-se que nele a relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista é de natureza contratual, ou seja, formalizada por um contrato de trabalho. (CARVALHO, 2015).

Insta-se destacar que a doutrina moderna designa os agentes públicos em tela com a denominação de “servidores estatais” e “agentes administrativos”, justamente por possuírem vínculo com o Estado, exercendo a função administrativa.

Visando observar os princípios da Administração Pública, com destaque o da eficiência, foram instituídas as avaliações periódicas de desempenho, exigindo-se análise em razão da pertinência que tem com o tema objeto dessa pesquisa.

2.3.2 As Avaliações Periódicas de Desempenho

Em decorrência da complexidade que o tema agente público requer, não se constitui a pretensão dessa pesquisa exaurir plenamente as questões relativas à esses agentes estatais. Destarte, como corolário do cerne deste trabalho, torna-se imperioso abordar a avaliação periódica de desempenho como necessária para informar e esclarecer pontos importantes que envolvem o objeto central da investigação.

Registra-se, inicialmente, que as avaliações periódicas de desempenho não se confundem com a chamada avaliação especial de desempenho, que consoante preconiza Araújo e Aleixo (2013), só acontece uma vez no estágio probatório como requisito para a estabilidade. Por outro lado, prosseguem os mesmo autores, “a avaliação periódica de desempenho é uma constante avaliação do servidor enquanto este permanecer no cargo para averiguar se continua apto a exercer as atribuições funcionais”. (ARAÚJO E ALEIXO, 2013)

Hansen e Silva (2006, p. 04), apresentam seus entendimentos voltados para o setor privado, mas que se enquadram no cenário público:

A avaliação de desempenho não deve ser considerada um ajuste de contas, mas sim como o retrato fiel do comportamento de cada colaborador em situação de trabalho para que a empresa conheça seus insumos humanos, para que o avaliado conheça a importância de seus pontos positivos e as dificuldades que ocasiona os pontos negativos. Isto é, deve ser considerado

como um instrumento de levantamento de dados que caracterizem as condições que num determinado momento esta dificultando ou impedindo o completo e adequado aproveitamento dos recursos humanos da organização.

Constata-se que a avaliação de desempenho objetiva o aperfeiçoamento do agente, com a aferição do desempenho, a fim de aprimorar a gestão pública. Nesse sentido, Santos e Cardoso (2001) preconizam que a Administração Pública possui compromissos e responsabilidades para com os administrados, e a utilização destas avaliações corrobora com este desiderato, configurando-se mecanismo de aperfeiçoamento da gestão governamental, com consequente aumento de eficiência e ampliação do controle social.

Desta forma, verifica-se que ferramentas administrativas que prezam pela eficiência assim como os demais princípios previstos no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988, existem. Faz-se necessário discutir se configura na sua eficácia.

Anteriormente mencionado, os servidores públicos estatutários podem ser definidos como aqueles que legalmente são investidos em cargos públicos. Para este feito, necessitam passar pelo concurso público, segundo mandamento esculpido no inciso II deste supradito artigo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

Ademais, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, estabelece em seu art. 5º requisitos gerais que também devem ser preenchidos para que uma pessoa ingresse no serviço público da União, autarquias e fundações públicas federais:

Art. 5º São requisitos básicos para investidura em cargo público:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o gozo dos direitos políticos;

III - a quitação com as obrigações militares e eleitorais;

IV - o nível de escolaridade exigido para o exercício do cargo;

V - a idade mínima de dezoito anos;

VI - aptidão física e mental.

De acordo com o que se verifica, Calabrich (2016) considera que o conhecimento técnico e aptidão física e mental de uma pessoa que almeja ingressar em um cargo público são devidamente analisados. Entretanto, denota-se que por mais que se exijam nas provas conhecimentos sobre ética e moral no serviço público, impossível evitar o ingresso de pessoas mal intencionadas e dispostas a se corromper, praticando crimes e atos de improbidade.

Neste prisma, a Constituição Federal prevê as aludidas avaliações periódicas de desempenho precisamente para constatar se os referidos agentes estão atuando em respeito aos princípios regentes da Administração Pública e repudiando a prática de ilícitos e malfeitos.

Oliveira (2011, [s-n]) as define como um “método que procura distinguir e aferir a atuação dos funcionários na organização, instituindo assim uma comparação entre o desempenho almejado e o prestado por esses indivíduos”.

Dessa maneira, os servidores públicos estatutários, ainda que sejam estáveis, se submetem a contínuos testes para averiguação da existência de um correto atuar administrativo. Ao se constatar insuficiência reiterada em seu rendimento, surge o direito da Administração Pública de deflagrar o processo administrativo, podendo ocorrer sua exoneração.

Sobre esse ponto de vista, Araújo e Aleixo (2013, [s-n]) aduzem:

A avaliação de desempenho restringe o instituto da estabilidade visto que condiciona a permanência do servidor público estável no cargo público à adequada prestação do serviço público, ou seja, a prestação do serviço público de modo eficiente. A proposta desse instituto é a constante avaliação dos servidores para analisar se estão preparados para o exercício do cargo efetivo que ocupam.

Sem embargo, em que pese a previsão desse mecanismo administrativo que visa garantir, sobretudo, a probidade e eficiência na atuação pública, define-se de forma notória os índices de corrupção envolvendo agentes públicos em geral. Sabe-se também que suas punições raramente acontecem, o que demonstra que haveria falhas na sua eficácia, não produzindo efeitos significativos na prática.

Constata-se o sentimento de impunidade que hodiernamente domina toda a população, clamando por novos mecanismos para erradicar sua proliferação.

Verifica-se que conhecimento e ciência dos deveres para com a Administração Pública é requisito essencial para nomeação do servidor. Dentre estes, no âmbito do serviço público federal, merece destaque os previstos no art. 116 da Lei n°. 8.112/90, de “ser leal às instituições a que servir” (inciso II) e “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (inciso IX), conforme nos ressalta Calabrich (2016, [s-n]).

Insta-se que, motivos há para esta possível ineficácia das avaliações periódicas de desempenho. Alguns estudiosos apontam, como exemplo, a inexistência de uma cultura de avaliação, somado à despreparo dos avaliadores e desinteresse dos níveis políticos.

Afirma-se que, não se pode discrepar, que em nosso país vem ganhando espaço uma cultura de práticas corruptas e não punidas, necessitando com urgência de solução, que aborda-se no capítulo seguinte.

3 A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

O capítulo anterior deteu-se a abordagem de aspectos relativos a Administração Pública e seus agentes como elementos *prima facie* necessários para compreensão de práticas corruptivas, que ensejou o Ministério Público Federal apresentar medidas que fossem capaz de coibi-las.

No enfoque central desta pesquisa, destaca-se a corrupção administrativa, seu combate e prevenção. Configurando como acessório, este segundo capítulo será dedicado a sua análise, a partir das “Dez Medidas Contra a Corrupção” apresentadas no ano de 2015 pelo MPF, com destaque para a medida nº01, que prevê a aplicação do teste de integridade, objeto de estudo no terceiro capítulo.

3.1 LINHAS INTRODUTÓRIAS ACERCA DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA E IMPROBIDADE

De acordo com Schilling (1999), a corrupção se traduz na ideia de um conjunto de práticas que burlam a lei em troca de vantagens ilícitas, realizadas entre quem detém poder decisório na política e na Administração com quem detém poder econômico.

Concentrando-se na seara da Administração Pública, Zanini (2012) traz o conceito da corrupção administrativa, que seria aquela que se origina de atos dos agentes públicos, individualmente ou em conjunto com outras pessoas, que deturpam os regulamentos legais e vão contra ao interesse comum. No mesmo sentido, Bobbio (2007, p. 291) a define “como sendo uma maneira do administrador público exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima”.

Evidencia-se na existência de corrupção em um Estado Democrático de Direito que há falhas em sua administração. Entretanto, extrai-se da doutrina que crises institucionais e casos corruptos não são inovações da sociedade hodierna. Zanini (2012) informa que legislações como o Decreto de Horemheb, do antigo Egito, em 1300 a.C., e a Lei das XII Tábuas, em 450 a.C, já previam punições severas para juízes corruptos. Por esse ângulo, afirma o mesmo autor (2012, p. 14):

A corrupção, em termos genéricos, é um problema tão antigo quanto o próprio homem e esteve presente em quase todo o mundo. Com a criação do Estado, ela invadiu a esfera administrativa, *latu sensu*, por meio da ação de pessoas que se apartam do respeito aos princípios preestabelecidos e constitucionalizados que deveriam reger a atividade pública.

Nota-se, pois, que a violação ao dever de probidade já vem se perpetuando por várias gerações, o que demonstra sua complexidade e os óbices de seu combate.

Na história do Brasil, verifica-se o surgimento deste mal universal desde a colonização pela coroa portuguesa, que enxergava no território brasileiro fonte imensurável de riquezas e oportunidade de enriquecimento fácil e corrupto. Consoante aponta os dados históricos, nessa época já se observava a prática de atos ímprobos como contrabando de pau-brasil e sonegação de impostos à Coroa.

Acerca disso, Bianchi (2002, p. 23) expõe:

Em relação a máquina administrativa, também havia uma predisposição dos funcionários régios – acostumados à constante inobservância da lei por parte do rei em não se preocupar com a coisa pública, o que ensejava a prática de atos ilegais e facilitava o convívio com o suborno, trocas de favores, ganhos extraordinários, propinas, enfim, a corrupção.

Percebe-se que corrupção é uma prática antiga no Brasil, realizada por todas as classes sociais, que atingiu proporções ainda maiores com a chegada da família real e consequente ingresso de recursos financeiros obtidos do exterior para desenvolvimento deste território. A cobiça e o desejo de poder impulsionavam os atos de corrupção, que com o passar dos anos se disseminaram pelo país (HABIB, 1994)

Evidencia-se que o Brasil é um país associado à malandragem e à corrupção. A expressão popular “jeitinho brasileiro”, disseminada mundialmente, comprova isso, utilizando-se desta expressão para retratar a suposta capacidade engenhosa dos brasileiros em atuar corruptamente na busca egocêntrica de seus interesses.

Torna-se indiscutível a constatação de que a prática da corrupção continua comum em nosso país, sendo diariamente escancarada pela mídia. Lima (2012, p.13) destaca, inclusive, as suas inúmeras variações linguísticas:

No português brasileiro existem muitas palavras para caracterizar a corrupção: propina, rolo, cervejinha, lubrificar, lambileda, molhar a mão, mata-bicho, capilê, conto-do-paco, conto-do-vigário, jeitinho, mamata, jabaculê, jabá, negociata, por fora, taxa de urgência, esquema, peita, falcatrua, maracutaia, e muitas outras.

Neste cenário, infere-se a essencialidade dos mecanismos de combate de atos corruptos que alcancem os agentes públicos, para que estes cumpram os fins que a coletividade almeja e previnam uma atuação administrativa repleta de corrupção.

Pode-se enquadrar como exemplos desses referidos mecanismos tanto as avaliações periódicas de desempenho, anteriormente analisadas, como a Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, que foi criada propriamente com o escopo de combater à corrupção e garantir a ética e respeito aos princípios jurídicos dispostos em nosso ordenamento.

Exsurge que a supracitada legislação objetiva punir a conduta de um indivíduo, seja ele servidor público ou não, caracterizada pela improbidade, desonestidade, falta de moralidade pública. Em seus artigos 9º, 10 e 11⁹, *caput*, classifica como atos de improbidade como sendo aqueles que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízos ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública. E, dispõe sobre suas modalidades e sanções, tratando do respectivo processo judicial e administrativo.

Vale destacar que a Lei nº 8.429/92 regulamentou o §4º do artigo 37 da Constituição de 1988, estabelecendo as penalidades caso haja lesão à moralidade, quais sejam, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Noutro giro, revela-se de suma importância como instrumento contra a corrupção a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que veio para punir as empresas que realizam práticas corruptas contra à Administração Pública. De acordo com seu art. 1º, ela “dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Poder-se-ia citar ainda inúmeros outros diplomas legais que repudiam e punem a prática de ilícitos administrativos, penais e cíveis. No entanto, traz-se um rol exemplificativo, abordados de maneira simplória, com o intento de demonstrar-se que apesar de existirem, mostram-se insuficientes e ineficientes, na medida que uma gestão proba e responsável parece

⁹ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

utopia e a corrupção domina nossa Administração à séculos, com fundamentos na interpretação doutrinária.

Sobre os mecanismos existentes, criticam os autores sobre a dificuldade probatória das investigações, a morosidade da tramitação dos processos de improbidade, a subjetividade das avaliações de desempenho, entre vários outros fatores que acabam resultando na impunidade.

Nesta toada, vislumbra-se a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Anticorrupção, as avaliações periódicas de desempenho, e os demais aparelhos de combate, como as principais armas de imposição de ética e moralidade no setor público. Entretanto, denotam-se suas falibilidades, disso não havendo o que se discordar.

Nesse entendimento, surge a necessidade de novos instrumentos capazes de eliminar a perpetuação dos poderosos no poder e acabar, ou ao menos amenizar, as crises pelas quais vêm passando as instituições públicas brasileiras.

Observando a situação exposta, um âmbito de intensa corrupção e impunidade, o Ministério Público Federal iniciou em 20 março de 2015 a campanha denominada “Dez Medidas Contra a Corrupção”, a qual ganhou destaque nacional.

Vinte anteprojetos de lei que visam regulamentar as dez medidas propostas foram criados objetivando, segundo o próprio *Parquet* Federal aduz, aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015). Torna-se imprescindível para o presente trabalho esmiuçar cada uma delas, com destaque para o teste de integridade, nosso objeto de estudo.

3.2 AS DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

A Operação Lava Jato, instaurada para investigar desvios na Petrobrás e outras empresas públicas, ganhou imensa repercussão, se tornando o estopim para a opinião pública se tornar intolerante com as práticas corruptas de agentes públicos na administração da coisa pública e o Ministério Público Federal iniciar seus primeiros passos na campanha contra à corrupção.

Observa-se que nesse panorama, em 2014, seus membros começaram a desenvolver propostas de alterações legislativas voltadas ao combate à corrupção e à impunidade. Posteriormente, comissões de trabalho foram criadas para aprimorá-las e fortalecê-las. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015).

Em março de 2015 teve o lançamento oficial da campanha que, como já supradito, passou a ser chamada de “Dez Medidas Contra a Corrupção”. Como símbolo representante,

foi escolhida uma lâmpada, a demonstrar que “existe luz no fim do túnel”. Nos dizeres do coordenador da Força-Tarefa Lava Jato do MPF no Paraná, Deltan Dallagnol (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015):

Se você é um brasileiro que não vê saída nessa situação, eu gostaria de dizer que existe uma luz - e aí uma referência à lâmpada nas dez medidas de combate à corrupção - e que cada um de nós, a imprensa, o Ministério Público, os órgãos públicos e a sociedade têm um grande poder e uma grande responsabilidade na implementação dessas mudanças.

Destarte, o *Parquet* Federal mobilizou todo o Brasil, sendo coletadas mais de dois milhões de assinaturas em apoio à campanha para que as propostas pudessem ser apresentadas ao Congresso Nacional, como projeto de lei de iniciativa popular.

Exurge-se que as dez medidas atingiriam não apenas os agentes políticos, mas também os servidores públicos, agentes honoríficos, agentes delegados e ocupantes de cargos em comissão¹⁰.

Sobre o teor original das dez medidas, cumpre sucintamente apresentá-lo.

3.2.1 Medida 01: Prevenção à Corrupção, Transparência e Proteção à Fonte de Informação

Da análise das medidas verifica-se que a primeira é subdividida em quatro vertentes. A primeira delas seria a criação de regras de *accountability*¹¹, para o Poder Judiciário e o Ministério Público, na matéria de improbidade e nos feitos criminais. Isso significa que seria estabelecido um limite de duração razoável do processo, que, como indica o art. 6º do seu anteprojeto de lei, seria aquele não excedente de “3 (três) anos, na instância originária, e 1 ano, na instância recursal, contados a partir da distribuição dos autos”. Ademais, ambos seriam obrigados a apresentar relatórios de estatísticas com dados que envolvessem essa duração.

A segunda delas, objeto de estudo do presente trabalho e que será detalhado mais adiante, seria a possibilidade da aplicação dos testes de integridade nos agentes públicos. Eles correspondem a simulações, dentro da Administração Pública, em que se ofereceria certa

¹⁰ Cargos em comissão configuram-se naqueles que se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento e, nos termos do inciso V do artigo 37 da CF, “a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei”.

¹¹ Traduzido do inglês como “responsabilidade com ética”, o termo remete à obrigação, à transparência, de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

vantagem a um de seus agentes em troca do cometimento de um ilícito, e a partir da ocorrência de aceitação ou recusa, se constataria se o mesmo seria corrupto ou não.

Os testes da integridade constituiria novidade em nosso país como mecanismo administrativo de combate à corrupção, buscando prevenir e constatar os desvios comportamentais daqueles que atuam em nome do Poder Público, que tem dever de transparência, podendo, então, a qualquer momento ser avaliado.

Na justificativa do anteprojeto, expressamente é declarado seu objetivo:

O objetivo central do teste de integridade é criar, preventivamente, a percepção de que todo o trabalho do agente público está sujeito a escrutínio e, a qualquer momento, a atividade pode estar sendo objeto de análise, inclusive sob o ponto de vista de honestidade. A realização do teste não parte da premissa da desconfiança sobre os servidores em geral, mas sim da noção de que todo agente público tem um dever de transparência e accountability, sendo natural o exame de sua atividade

Alvo de muitas críticas em virtude da sua inovação e complexidade, estes testes são apresentados pelo Ministério Público Federal como eficientes e possíveis reforçadores da moralidade na estrutura da Administração Pública.

Por sua vez, a terceira vertente almeja a aplicação de percentuais de publicidade para ações e programas voltados ao combate à corrupção. O art. 2º do seu anteprojeto assim dispõe:

Art. 2º Durante o prazo mínimo de 15 (quinze) anos, do total dos recursos empregados em publicidade, serão investidos percentuais não inferiores a 15% (quinze por cento) pela União, a 10% (dez por cento) pelos Estados e pelo Distrito Federal e Territórios, e a 5% (cinco por cento) pelos Municípios, para ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção.

Desta forma, com estes investimentos direcionados, se estabeleceria uma conscientização da sociedade e haveria um incentivo de denúncias sobre práticas ilícitas.

Por fim, a medida nº 01 propõe também o fornecimento de maior proteção à fonte que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção. Aduz a justificativa de seu anteprojeto de lei que estaríamos diante de grande avanço na descoberta de atos corruptos, visto que existe atualmente grande dificuldade no recebimento de denúncias, por medo ou receio do possível informante, sendo, então, este problema solucionado.

Sobre esta última vertente, sustenta Medeiros (2015, [s-n]):

Entre as modificações legislativas propostas está a preservação do sigilo da fonte de informação que der causa à investigação relacionada à prática de ato de corrupção. Trocando em miúdos, o que se quer é preservar a identidade das pessoas que relatam às autoridades casos de corrupção. Importante notar que não se propõe o incentivo a denúncias anônimas, mas apenas a possibilidade de manutenção em sigilo dos nomes de informantes. [...] Por razões óbvias, as pessoas temem relatar casos de corrupção que tenham presenciado ou dos quais tenham sido vítimas. Dessa maneira, cria-se a primeira barreira que impede a descoberta (e conseqüente punição) de atos de corrupção: a dificuldade de as autoridades receberem notícias sobre a ocorrência dos fatos.

Observa-se que na primeira medida já é proposto profundas alterações legislativas que visam o endurecimento do combate à corrupção. Com o estabelecimento de uma fixa duração processual, a implantação dos testes de integridade e os investimentos em marketing e programas voltados à intolerância de atos corruptos, o MPF almeja iniciar à batalha contra essa doença incurável.

3.2.2 Medida 02: Criminalização do Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos

A segunda medida visa a condenação de agentes públicos que pratiquem atos de corrupção e com isso enriqueçam ilicitamente, mesmo que não se consiga provas. A punição se basearia na discrepância entre o patrimônio global do agente e o patrimônio de origem ilícita.

Se propõe, pois, o acréscimo do art. 312-A¹² no Código Penal Brasileiro, tornando crime o enriquecimento ilícito de agentes públicos e cominando uma pena de 3 (três) a 8 (oito) anos de prisão e confisco dos bens.

Na justificativa do anteprojeto o Ministério Público Federal conceitua enriquecimento ilícito como sendo “o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público por ingressos que não podem ser razoavelmente justificados por ele” e defende a medida em tela

¹² Enriquecimento ilícito

Art. 312-A. Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo servidor público, ou por pessoa a ele equiparada, em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou auferidos por outro meio lícito:

Pena – prisão, de 3 (três) a 8 (oito anos), e confisco dos bens, se o fato não constituir elemento de crime mais grave.

§ 1º Caracteriza-se o enriquecimento ilícito ainda que, observadas as condições do caput, houver amortização ou extinção de dívidas do servidor público, ou de quem a ele equiparado, inclusive por terceira pessoa.

§ 2º As penas serão aumentadas de metade a dois terços se a propriedade ou a posse dos bens e valores for atribuída fraudulentamente a terceiras pessoas.”

ratificando a insuficiência de pessoas que noticiem práticas corruptas, corroborando com a impunidade.

3.2.3 Medida 03: Aumento das Penas e Crime Hediondo para Corrupção de Altos Valores

A medida n° 03, em síntese, aumenta as penas para o crime de corrupção e almeja torná-lo hediondo quando no caso estiver envolvido vultuosos valores, quais sejam, aqueles acima de dez mil salários mínimos.

Consoante os seus propositores, a corrupção possui incentivos e motivações na medida que aparenta ser um crime de alto benefício e baixo risco. Seria viável, então, o aumento da punição, diminuindo as chances de ocorrer prescrição, para que a sociedade veja a prática deste ilícito como sendo conduta de alto risco. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

3.2.4 Medida 04: Aumento da Eficiência e da Justiça dos Recursos no Processo Penal

A quarta medida prevê modificações no Código de Processo Penal Brasileiro, em virtude da morosidade na tramitação de ações envolvendo crimes complexos, seja por atos protelatórios da defesa, seja por sobrecarga do Poder Judiciário.

Pauperio (2015, [s-n]), em concordância, discorre em seu texto:

O processo penal precisa ser renovado. Precisamos de celeridade, que pode ser obtida a partir da simplificação dos procedimentos. Eliminar etapas desnecessárias é uma necessidade de correção do sistema. E tal providência em nada diminui as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. [...] A proposta que prevê a rejeição de recurso manifestamente protelatório da defesa atende à mais criteriosa interpretação do princípio constitucional da razoabilidade.

Posto isto, segundo se extrai do anteprojeto de lei, foi proposto a possibilidade de imediata execução da condenação quando o tribunal reconhecer abuso do direito de recorrer; a alteração na regra de apresentação das contrarrazões em segunda instância; a revogação dos embargos infringentes; a extinção da revisão do voto do relator no julgamento da apelação e dos embargos de declaração de embargos de declaração; a imposição de regras mais restritivas para o *habeas corpus*; e a simultaneidade no julgamento do recurso especial e extraordinário.

Noutro giro, se almeja aqui a execução provisória da pena após o julgamento na instância superior. Temática de grandes debates, muitos autores vêem ofensa ao Princípio da Presunção de Inocência, repudiando sua aplicação. Jardim (2015, [s-n]), entretanto, discorda:

Julgo ser socialmente útil que o réu, condenado por decisão unânime no segundo grau de jurisdição, seja preso pela simples eficácia do acórdão, já que eventuais e futuros recursos não devem ter efeito suspensivo. Para que isso ocorra, temos que dar uma interpretação, socialmente adequada à nossa realidade, ao chamado princípio constitucional da presunção de inocência.

Nesta toada, o órgão ministerial deseja celeridade na tramitação processual, sem prejudicar o direito de defesa, para acabar com o ambiente de impunidade em que vivem-se os brasileiros, com protelação das punições e estímulo de prática de crimes. De acordo com o *Parquet*, será um “gatilho na eficiência”. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

3.2.5 Medida 05: Celeridade nas Ações de Improbidade Administrativa

A quinta medida objetiva a aceleração nas ações de improbidade administrativa. Para isso, se eliminaria a fase de apresentação da notificação preliminar, em que o acusado realiza uma defesa inicial antecedente da contestação, e do recebimento da ação pelo magistrado.

Também foi proposta a criação de turmas, câmaras e varas especializadas no âmbito do Poder Judiciário. Este, por muitas das vezes encontra-se sobrecarregado, vindo a dar preferência à processos mais simples, e contribuindo para a morosidade das citadas ações.

Assim, como se diz na justificativa do seu anteprojeto, se implementariam melhorias no rito processual da Lei nº 8.429/92, beneficiando a celeridade na tramitação.

Por fim, a medida em questão prevê a possibilidade da celebração dos denominados acordos de leniência, em que o indivíduo que praticou algum ilícito se beneficia com redução da pena caso colabore com as investigações. Difere da delação premiada porquanto que esta é celebrada pelo Poder Judiciário, em parceria com o Ministério Público, já aqueles são firmados por órgãos administrativos do Poder Executivo.

3.2.6 Medida 06: Reforma no Sistema de Prescrição Penal

Ocorre a prescrição, em síntese, quando um processo é arquivado em virtude da Justiça não o ter concluído a tempo. Nesse diapasão, a medida nº 06 tem como meta ajustes

no sistema prescricional para que, nos casos de ausência de inércia da parte, se evite a impunidade.

Cheker (2015, [s-n]) defende as mudanças que ocorreriam no Código Penal Brasileiro, argumentando que:

O instituto da prescrição, no Brasil, precisa de urgentes melhoramentos. Definitivamente, a prescrição penal não é um meio de isentar o réu ou investigado de um processo ou procedimento contra ele, a qualquer custo. É, em essência, um meio de proteção contra a inércia estatal. Contudo, se o Estado não está inerte, seja denunciando, seja investigando, seja decidindo, mesmo monocraticamente, não há por que se falar em prescrição. Se, por um lado, devemos lutar por uma justiça mais célere, por outro há, na nossa legislação, elementos que impedem isso.

Dentre as modificações planejadas, a sexta medida visa promover o aumento de um terço nos prazos da prescrição da pretensão executória, a extinção da prescrição retroativa e que o lapso temporal da prescrição pare de contar enquanto determinado processo está parado. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

3.2.7 Medida 07: Ajustes nas Nulidades Penais

Por seu turno, a medida nº 7, segundo o Órgão Ministerial, propõe alterações no capítulo de nulidades do Código Penal Brasileiro, para que se restrinjam as nulidades processuais a casos em que são indispensáveis e que partes passem a ter maior consciência em relação às vantagens e desvantagens da anulação de um processo.

Deseja-se, assim, condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; estabelecer o aproveitamento máximo dos atos processuais como dever das partes e do juiz; determinar a necessidade de demonstração pelas partes do prejuízo causado pelo defeito processual; e acabar com a prescrição com base na pena aplicada em concreto. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

3.2.8 Medida 08: Responsabilização dos Partidos Políticos e Criminalização do Caixa Dois

A oitava medida propõe que a contabilidade paralela, conhecida comumente como “caixa dois”, torne-se crime, além da punição dos partidos políticos que recebam recursos não

declarados à Justiça Eleitoral. Além disso, busca-se também a responsabilização dos políticos que compram votos e dos respectivos eleitores que vendem.

Ré e Batini (2015, [s-n]), apoiando a medida em tela, assim discorrem:

De forma sintética, no tocante ao tema, a proposição é de que os partidos políticos, como pessoas jurídicas de direito privado que lidam diretamente com recursos públicos, sejam enquadrados no mesmo sistema de responsabilização hoje vigente para as demais pessoas jurídicas: a Lei nº 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção. De fato, parece razoável admitir que a natureza da atuação dos partidos pode lesar ou ameaçar de lesão a administração pública e não seria lícito que o ordenamento tratasse partidos políticos de forma anti-isonômica em relação a outras associações. Não somente porque são destinatários de recursos públicos, mas também porque, como intermediários na conquista do poder, podem se deixar usar como instrumentos para a fraude e a corrupção.

Nesse mesmo ponto de vista, a justificativa do projeto expressamente consigna que o objetivo aqui é “estender às agremiações partidárias exigências feitas hodiernamente para quaisquer pessoas jurídicas”.

3.2.9 Medida 09: Prisão Preventiva para Evitar a Dissipação do Dinheiro Desviado

A criação de uma nova hipótese de prisão preventiva seria o foco da medida nº 09, com o objetivo, conforme explica o Ministério Público Federal, de evitar a dissipação do dinheiro ilícito ganhado com crimes. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

Assim sendo, a nona medida configuraria a possibilidade de haver uma prisão preventiva voltada para a localização e identificação de dinheiro desviado. Corrêa Filho (2015) sustenta que dessa forma se retiraria a capacidade financeira do criminoso, que, dentre outras consequências, obstaculizaria meios de fugas e usufruto dos lucros do crime. Porém, a medida proposta teria que ser excepcional, só vindo a ser decretada em último caso.

3.2.10 Medida 10: Recuperação do Lucro Derivado do Crime

Para finalizar, a última medida propõe o chamado confisco alargado. Segundo o *Parquet* Federal, através dele haveria perda da diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total da pessoa que é condenada por crimes contra a Administração Pública e tráfico de drogas.

Além de pedir o confisco supradito, a décima medida também disciplina a ação civil de extinção de domínio, que permite dar perdimento dos bens de origem não lícita, independentemente da responsabilização do autor do fato ilícito. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

Na justificativa do anteprojeto, é explicado seu objetivo:

A proposta, portanto, visa a atualizar e compatibilizar a legislação brasileira com o que vige no cenário internacional, conferindo ao Estado um instrumento de combate aos ganhos ilícitos decorrentes do crime em harmonia com os primados do Estado Democrático de Direito, fazendo valer a máxima de que o crime não deve compensar.

Diante do exposto, constata-se, portanto, que a campanha das “Dez Medidas Contra a Corrupção” sugeriu grandes e polêmicas mudanças que instigariam a produção normativa a não se afastar da realidade que deve regular.

3.3 O PROJETO DE LEI N° 4.850/16

Após a disseminação da campanha ministerial, os vinte anteprojeto de lei regulamentadores das dez medidas propostas e alhures apresentadas, transformaram-se no Projeto de Lei n° 4.850/16, de iniciativa popular, mais conhecido como Pacote Anticorrupção.

Em 07 de setembro de 2016, foi constituída a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, responsável pelas discussões da PL e posterior emissão de parecer. Em seguida, prosseguiu-se com a regular tramitação, marcada por audiências públicas, reuniões, manifestações e diversas mudanças.

Vários pontos do Projeto de Lei n° 4.850/16 foram rejeitados e outros alterados, ocorrendo a aprovação pela Comissão Especial, mas seguindo para o Senado Federal com versão diversa do que foi proposto pelo Ministério Público brasileiro. Porém, diante de sua extensão e inesgotáveis pontualidades, penoso seria uma abordagem completa, motivo pelo qual se deter-se-á ao que considera-se relevante para este trabalho.

Portanto, torna-se imperioso analisar a rejeição da possibilidade de aplicação dos testes de integridade, tidos principalmente como inconstitucionais, e causadores de grandes debates no cenário jurídico, que consubstancia o objeto de investigação deste trabalho, com abordagem específica no terceiro capítulo.

4 OS TESTES DE INTEGRIDADE

Verificou-se no decorrer deste trabalho que o Ministério Público Federal vem dedicando-se ao enfrentamento da corrupção em solo brasileiro e que através da sua campanha das dez medidas gerou amplo debate popular, desencadeando a formalização do Projeto de Lei nº 4.850/16, ainda em tramitação, que, dentre suas propostas, sugere a implantação dos testes de integridade.

Nesse contexto, os referidos testes configura-se tema do presente capítulo, momento em que se fará sua análise, com estudo das suas pontualidades, dos problemas que envolvem sua aplicação, bem como da sua constitucionalidade e eficácia no combate de práticas corruptas.

4.1 CONCEITO E APLICABILIDADE

Com base no art. 50 do Projeto de Lei 4.850/16, o teste da integridade pode ser definido como sendo uma “simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública”.

Como explicitado alhures, haveria um oferecimento de vantagem indevida a um agente público em troca do cometimento de um crime contra a Administração Pública, cujo resultado poderia ser utilizado para fins disciplinares, assim como para a instrução de ações cíveis, inclusive a de improbidade administrativa, e criminais. (artigo 49 do Projeto de Lei 4.850/16) Com isso, se estaria analisando sua resistência quanto a uma tentação delitiva, constatando-se, desta forma, se este indivíduo estaria propenso ou não a prática da corrupção.

Nota-se, porém, que esta tentação a qual se sujeitará o agente público tem que ser comedida, ou seja, não pode ser exagerada, capaz de impulsionar um indivíduo não predisposto a cometer ilícitos a agir de forma fraudulenta. Imprescindível haver proporcionalidade na realização do teste. Calabrich (2016, [s-n]) consigna que:

O sentido do teste de integridade é reproduzir uma situação real, costumeira, e não uma situação extrema. O desrespeito a essa proporcionalidade pode caracterizar um desmedido incentivo, uma verdadeira indução à prática do crime.

Uma hipótese de teste de integridade seria o caso de um agente de corregedoria disfarçado, aparentando ser um cidadão comum, que ao cometer uma infração de trânsito e ser parado por um policial, ofereceria um valor módico a ele para ser liberado, a título de propina. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

No mesmo sentido, Cruz (2015) cita como outros exemplos o caso em que se oferece a um agente público melhorias na carreira em troca de ocultação de evidências de certa atividade ilícita, ou então quando agentes estatais deixam um carro apreendido aos cuidados de certo servidor, ocultando no seu interior dinheiro, e filmando, com uma câmera escondida, sua reação.

Constata-se da leitura dos demais dispositivos do Projeto de Lei supracitado que os testes de integridade seriam obrigatórios para os órgãos policiais e facultativos para os órgãos em geral. Ademais, deveriam ser aplicados pela corregedoria, controladoria, ouvidoria ou órgão congênere de fiscalização e controle, mas podendo também, mediante autorização judicial, serem realizados pelo Ministério Público ou pelos órgãos policiais. (artigos 49, 51 e 56 do Projeto de Lei n° 4.850/16)

Nesse panorama, Calabrich (2016, [s-n]) apresenta seu entendimento:

Cuida-se, como se vê, da criação de uma oportunidade disfarçada para a prática de um ilícito. A encenação não visa a criar no funcionário público a predisposição para a prática de um ilícito administrativo ou crime. Não visa a inculcar no funcionário público a ideia da prática do ato de corrupção, muito menos forçá-lo a tanto. Visa, isto sim, a aferir se realmente existe de sua parte a predisposição ao ato ilícito e, concomitantemente, se essa predisposição, efetivamente testada mediante a encenação de uma situação concreta, levará este funcionário a praticar a conduta ímproba.

Ressalta-se que foi proposta a implantação de duas espécies de testes de integridade, quais sejam, os aleatórios e dirigidos. No dizer de Calabrich (2016, [s-n]):

Os testes podem ser aleatórios ou dirigidos, ou seja, podem ser aplicados “ao agente sobre o qual se tem suspeita ou notícia da prática de ato de improbidade” ou, no caso dos testes aleatórios, em relação a qualquer agente, como verdadeira política permanente de fiscalização e controle, independentemente de notícia específica contra determinada pessoa. Quando se tratar de um teste de integridade dirigido, a suspeita deve ser fundamentada: não pode ser fruto de simples construção mental daquele responsável por aplicar o teste.

Desta maneira, se constata que na forma aleatória o teste de integridade seria destinado a qualquer agente público, aleatoriamente e periodicamente, correspondendo ao natural exame de sua atividade. Já na forma dirigida, necessitaria de suspeita prévia e fundada para sua aplicação, ocorrendo sobre agente público específico e que deu justa causa.

Destaca-se que os testes de integridade, quando implantados e realizados, seriam filmados ou gravados sempre que possíveis (artigo 52 do Projeto de Lei nº 4.850/16). Além disso, deveria existir ciência prévia ao *Parquet* Federal, que teria o poder de recomendar medidas complementares (artigo 53 do Projeto de Lei nº 4.850/16).

Percebe-se que o escopo principal desses testes seria a criação de um instrumento que venha a prevenir e constatar ilícitos, inibindo malfeitos nas searas administrativa, cível e penal que atentem contra a Administração Pública. Através dele, o agente público teria ciência de que poderia estar sendo avaliado a qualquer momento, o que o inibiria de desrespeitar os princípios administrativos do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, aos quais se submetem.

Importante consignar que o artigo 55 do Projeto de Lei 4.850/16 dispõe que “a Administração Pública não poderá revelar o resultado da execução dos testes de integridade, nem fazer menção aos agentes públicos testados”, bem como poderá manter “pelo prazo de cinco anos, toda a documentação a eles relacionada, à qual poderá ter acesso o Ministério Público”, segundo dicção do artigo 54.

Quanto aquele que forneceu a informação que deu causa a investigação e aplicação do teste de integridade, seria resguardado o sigilo. Não obstante, “comprovada a falsidade dolosa da imputação feita pelo informante confidencial, será revelada a sua identidade e poderá ele responder pelos crimes de denúncia caluniosa ou de falso testemunho” (artigo 61 do Projeto de Lei nº 4.850/16).

Desta forma, depreende-se que a ideia central dos testes de integridade corresponderia a criação de cenários de corrupção nos quais as reações daqueles que atuam em nome do Poder Público seriam testadas.

A sociedade estaria diante de uma nova medida administrativa necessária para atingir aquele corpo de agentes públicos que apresentam desvios comportamentais e que distorcem o disposto na Constituição Federal e demais legislações regentes da atividade pública, praticando à corrupção.

4.2 HISTÓRICO

Os estudiosos e propositores da implantação dos testes da integridade para os agentes públicos brasileiros demonstram que esta medida não é inovação da atualidade. Países como Estados Unidos da América, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Geórgia, Hong Kong, Polônia, Croácia, Romênia e Moldávia vêm se utilizando deste mecanismo administrativo e obtendo êxito no combate à corrupção, segundo dados da Associação Nacional dos Procuradores da República¹³.

Sobre sua origem, Rothlein (2010) aponta que seria datada desde a década de 70, na ocasião em que o grupo midiático comercial dos Estados Unidos da América, chamado de *American Broadcasting Company*¹⁴ ou *ABC News*, promoveu a simulação de testes para se auferir a honestidade de policias da cidade de Miami.

Na mesma linha de raciocínio, a justificativa do Projeto de Lei nº 4.850/16 apresentou o caso:

Já na década de 70 do século XX, ao simular situações reais na cidade norte americana de Miami, a ABC News providenciou a entrega de 31 carteiras contendo dinheiro e identidade para 31 policiais, 9 dos quais subtraíram o dinheiro e foram penalizados. Trinta anos depois, em Los Angeles e em Nova York, cidades nas quais as polícias aplicam, sistematicamente, testes de integridade nos policiais, a mesma rede de televisão distribuiu 20 carteiras para os policiais de cada cidade. Todas as carteiras foram devolvidas aos proprietários “sem nenhum centavo faltando”, a demonstrar que a criação de um ambiente de transparência e escrutínio, no qual o agente público pode ser testado a qualquer momento, tende a modificar o comportamento e a cultura de corrupção.

Observa-se que mesmo não havendo certeza de que os agentes em questão tornaram-se mais éticos ou se simplesmente suspeitavam que as carteiras oferecidas faziam parte de uma simulação, comprovou-se a eficácia dos testes de integridade nessas cidades três décadas depois. (ROTHLEIN, 2010)

Já para Cruz (2015), em contrapartida, o *integrity testing* ou teste da integridade originou-se em meados de 1994, no âmbito da *Common Law*¹⁵, mas precisamente na seara do

¹³ NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/JR Nº 017/2016. Disponível em: <http://anpr.org.br/assets/uploads/files/noticias/2016/09_Setembro/NT_MEDIDA1_testedeintegridade.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

¹⁴ Traduzido do inglês como “Companhia Americana de Radiodifusão”.

¹⁵ Traduzido do inglês como “direito comum”, refere-se a um sistema legal que vigora em países de origem anglo-saxônica, como Estados Unidos e Inglaterra, marcado pela aplicação de normas e regras que não escritas, mas sancionadas pelo costume ou pela jurisprudência.

Departamento de Polícia de Nova Iorque, conhecido à época por seu elevado grau de corrupção.

Nesse diapasão, em 1995, o então Prefeito de Nova Iorque, *Rudolph W. Giuliani*¹⁶, criou o *Mollen Commission of Inquiry*¹⁷, implementando recomendações destinadas a monitorar e avaliar políticas e práticas anticorruptas naquele departamento. Elas configuravam mecanismos de investigação interna, correspondendo ao primeiro exemplo registrado da aplicação dos testes de integridade.

Posteriormente, em 1998, o Reino Unido passou a empregar os testes em questão, lá denominados de *quality assurance check*¹⁸, instrumento adotado para fiscalização das atividades desempenhadas por policiais metropolitanos em Londres. Sobre ele, Cruz (2015) aduz que o Secretariado do Conselho da Europa tem recomendado até os dias de hoje sua adoção enquanto ferramenta de guerra contra a corrupção sistêmica.

A região administrativa especial de Hong Kong também implantou os testes de integridade, com abrangência que abarcava não apenas às autoridades policiais. Sobre ela, o Ministério Público Federal (2015), ao apresentar a campanha das dez medidas contra a corrupção, expôs que:

De um país extremamente corrupto, Hong Kong, por exemplo, passou ao 17º (décimo sétimo) mais honesto no ranking de percepção da corrupção da Transparência Internacional, por meio de uma estratégia de combate à corrupção que pode ser resumida em três frentes: 1) investigação e punição efetivas da corrupção; 2) implementação de controles internos, transparência, auditorias, estudos e pesquisas de percepção; e 3) educação, conscientização e marketing. O primeiro “slogan” da agência anticorrupção de Hong Kong foi “denuncie a corrupção”.

Prosseguindo com a linha do tempo, em 2012 a Austrália aderiu as recomendações do *Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity*¹⁹, comitê que determinou a aplicação dos testes de integridade, denominados de

¹⁶ Político e advogado americano, foi prefeito de Nova Iorque de janeiro de 1994 à dezembro de 2011. Tornou-se famoso por implementar uma política de "tolerância zero" contra criminosos, diminuindo taxas de criminalidade da cidade.

¹⁷ Traduzido do inglês como “Comitê de Combate à Corrupção Policial/NY”

¹⁸ Traduzido do inglês como “cheque de garantia de qualidade”.

¹⁹ Traduzido do inglês como “Comitê Conjunto da Comissão Australiana para a Integridade da Lei”.

*targeted test*²⁰, em policiais de nível nacional, com base em experiências já executadas e bem sucedidas no plano das suas províncias desde 2006. Lá se exigia uma suspeita prévia, sendo o teste direcionado a um agente público específico, não sendo permitida, pois, a forma aleatória.

Observa-se nesta simplória exposição que os países favoráveis aos testes de integridade vêm obtendo resultados positivos com sua utilização. As práticas corruptas vêm sendo amenizadas, e em alguns casos até eliminadas, demonstrando-se a eficácia deste mecanismo no mundo afora.

No Brasil, a implantação dos testes de integridade foi sujeita pela primeira vez à análise do Poder Legislativo brasileiro através do Projeto de Lei 3.928/15, de iniciativa do Deputado Indio da Costa, e Projeto de Lei 3.969/15, de iniciativa do Deputado Miro Texeira, que visavam, exclusivamente, a sua implantação no território brasileiro. Ambos foram rejeitados pelo Relator, o Deputado João Rodrigues, sob os argumentos de se estar diante de “flagrante preparado”²¹ e de violar os Princípios da Presunção da Inocência²² e da Dignidade da Pessoa Humana²³.

A proposta foi refeita no Projeto de Lei 4.850/16, no entanto, como já visto, foi retirada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, não seguindo para análise do Senado Federal. O relator, Deputado Onyx Lorenzoni alegou que sua eficácia em outros países justifica-se pela existência de culturas com construções diferentes da nossa.

Mostra-se necessário para o presente trabalho averiguar essas objeções e demais críticas formuladas pelos opositores de sua implantação em nosso país.

4.3 CRÍTICAS E OBJEÇÕES

²⁰ Traduzido do inglês como “teste direcionado”.

²¹ O flagrante preparado ou provocado ocorre quando o agente é induzido ou instigado ao cometimento de um delito através de uma armadilha, que é planejada com o intuito de prender em flagrante aquele que cede à tentação e acaba praticando uma infração. (TÁVORA E ALENCAR, 2016).

²² O princípio da presunção de inocência se traduz na ideia de que toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Seu fundamento encontra-se no art. 5º, inciso LVII, da CF. (TÁVORA E ALENCAR, 2016)

²³ Para Sarlet (2001, p. 60), “dignidade da pessoa humana seria a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos”.

Depreende-se que a proposta de aplicação dos testes de integridade na Administração Pública brasileira foi contemplada com mais críticas que aplausos. Taxados como polêmicos e inconstitucionais, eles foram remetidos a violação de direitos fundamentais. Houveram até comparações com degradantes pegadinhas televisivas, conhecidas popularmente como “teste de fidelidade”, em que um dos integrantes de uma relação sujeita seu parceiro a um cenário de traição para testar sua fidelidade.

Constata-se, em realidade, que o auge das discussões não gira em torno da realização do teste de integridade em si, mas sim dos resultados desfavoráveis que ocasionariam consequentes punições disciplinares nas searas administrativa, cível e penal. Sobre elas, Calabrich (2016) explica:

Extrai-se dos termos da proposta, especialmente dos arts. 2^a e 9^o, que o teste de integridade pode ser utilizado para três propósitos distintos: (a) como instrumento de aferição de um ilícito civil e administrativo – correspondente à inobservância, pelo funcionário público, dos princípios regentes da administração pública, especialmente os princípios da moralidade e da legalidade; (b) como instrumento de investigação de crimes ou atos de improbidade já praticados ou em execução; (c) como instrumento para a constatação de um crime a ser punido de modo independente de outros crimes sob investigação, anteriores ou em andamento. Nessas três hipóteses, os resultados do teste de integridade podem ser utilizados respectivamente para: (a) o sancionamento administrativo e cível, por ato de improbidade administrativa; (b) para instruir investigações sobre outros fatos; e (c) para o sancionamento criminal da própria conduta constatada no teste.

Percebe-se que do ponto de vista criminal a maioria das críticas se direcionam para a similaridade que os testes de integridade possuiriam com o “flagrante preparado”, vedado em nosso ordenamento jurídico, conforme o enunciado da Súmula 145 do Supremo Tribunal Federal, que assim dispõe: “Não há crime quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”.

Nesse posicionamento, Cruz argumenta (2015, [s-n]):

O teste propugnado pelo MPF funda-se em uma indevida noção de criminalidade ontológica, supondo que o delito seja projeção do caráter do agente. Note-se que o fundamento da medida é identificar “corruptos”, em vez de investigar reais atos de corrupção. Cuida-se de projeção de um Direito Penal do autor ou de tipos normativos subjetivos, com um histórico fascista, como é notório. A medida enfrenta os mesmos dilemas inerentes à atuação de agentes encobertos e a difícil distinção dos agentes provocadores. O teste de integridade se destina a simplesmente captar um crime que estaria em vias de ocorrer – algo semelhante ao flagrante esperado –, ou, ao contrário, busca verdadeiramente criar as condições para que o delito ocorra?

Ao simular a situação toda, por acaso o Estado não está, ele próprio, criando a oportunidade do cogitado crime? [...] ao empregar o mecanismo, o Estado pode simplesmente dar ensejo à realização do pseudocrime que ele temia estar em vias de ocorrer.

Na mesma linha de entendimento, Carvalho Filho (2016, [s-n]):

Um desses fundamentos consiste em que o “teste de integridade” tem praticamente a mesma fisionomia que o condenável “flagrante preparado”, em que se apresenta a figura do “agente provocador”, este, sem dúvida, o elemento propulsor da prática do delito. Ou seja, o crime é perpetrado mediante o impulso e preparação de terceiro, que intervém na esfera subjetiva do autor. No caso, o ardid empregado para o ato traduz a figura do crime impossível, previsto no art. 17 do Código Penal.

Nota-se que os reflexos dos testes de integridade no âmbito criminal carecem de aperfeiçoamento e profundos debates. A corrente majoritária dos estudiosos do tema veem como ilegais as consequências penais consoantes previstas no Projeto de Lei 4.850/16.

Insta ressaltar-se, inclusive, que este foi um dos motivos expostos no Parecer que rejeitou os Projetos de Leis 3.928/15 e Projeto de Lei 3.969/15, supracitados²⁴. Veja-se trecho do voto do Deputado Relator João Rodrigues:

[...] na prática, as medidas do PL 3.928/15, no afã de averiguar a integridade moral do indivíduo com base em teste, corre o risco de induzir o servidor a situações que ensejem ou deem margem à interpretação de cometimento de ilícito. De fato, trata-se de autorização ao flagrante preparado em relação ao agente público, culminando, inclusive, em sanções penais, o que é vedado pela pacífica jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da Súmula 145, a qual, in verbis, assevera que “não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”. No caso do teste de integridade, tendo em vista que toda a operação é simulada, não haverá consumação do crime, de modo que o bem jurídico permanecerá ileso. Portanto, o primeiro problema que impede a tramitação do referido PL 3.928/15 é a previsão de cominações penais para os resultados do teste de integridade. O teste não se refere a uma situação real, de fato [...].

Noutro giro, levanta-se afronta dos testes de integridade aos princípios da presunção de inocência, visto que a situação em que seria praticada o ilícito é fictícia, o que implicaria

²⁴ Parecer do Relator, Deputado Fábio Sousa (PSDB-GO), pela rejeição – 14/12/2016. Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1517387&filename=Parecer-CTASP-14-12-2016>. Acesso em: 10 jun. 2017.

na inexistência de crime e conseqüente punição de inocente, e da dignidade da pessoa humana, na medida em que coloca em xeque, a todo momento, a honestidade dos agentes públicos, que se encontrariam em constante estado de tensão por se sentirem vigiados.

No dizer de Carvalho Filho (2015, [s-n]):

A proposta fere de morte o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º, III, da Constituição. Estudando o tema, Daniel Sarmiento explica que o princípio trata “da pessoa vista como um fim em si, e não como mero instrumento a serviço do Estado, da comunidade ou de terceiros; como merecedora do mesmo respeito e consideração que todas as demais, e não como parte de um estamento na hierarquia social...”. De fato, adotar o regime do “teste de integridade” é converter o agente provocado em instrumento a serviço do Estado, carregando-lhe os ônus que caberiam a este.

Para Cruz (2015, [s-n]):

Ao empregar o aludido teste, o Estado acaba por deitar por terra um compromisso importantíssimo das democracias liberais: a crença de que o sistema de justiça criminal está destinado a garantir que nenhum inocente seja punido. A culpa deve ser aferida pela efetiva prática de uma conduta objetiva e subjetivamente típica, ilícita e culpável, apurada sob devido processo. [...] Trata-se de punição da mera vontade do agente, eis que – em termos objetivos – efetiva situação delitiva não há, mas mero fingimento.

Percebe-se que os autores críticos convergem seus raciocínios na direção de tratar os testes de integridade como se eles fossem criar os ilícitos, quando na realidade sua intenção seria revela-los. Não se almeja forjar um flagrante nem fazer com que os agentes públicos se sintam vigiados, mas sim estabelecer uma nova forma de avaliação, em que um cenário fictício de corrupção seria montado para verificar se aquele que age em nome do poder público é adepto a ela ou não. Apenas deseja-se obter a resposta da popular pergunta “o que você faz quando ninguém está lhe vendo?”.

Rebatendo estes supraditos argumentos, Calabrich (2016, [s-n]) reputa:

A polêmica instaurada tem como base supostas (e, a meu ver, inexistentes) violações a direitos fundamentais e, especialmente, a invocação equivocada da dogmática penal referente ao chamado “crime impossível por obra do agente provocador” [...] Cuida-se, como se vê, da criação de uma oportunidade disfarçada para a prática de um ilícito. A encenação não visa a criar no funcionário público a predisposição para a prática de um ilícito administrativo ou crime. Não visa a incutir no funcionário público a ideia da prática do ato de corrupção, muito menos forçá-lo a tanto. Visa, isto sim, a aferir se realmente existe de sua parte a predisposição ao ato ilícito e, concomitantemente, se essa predisposição, efetivamente testada mediante a

encenação de uma situação concreta, levará este funcionário a praticar a conduta ímproba.

Por outro lado, configura-se crítica relevante a direcionada ao fato da aplicação dos testes de integridade ser facultativa para os agentes públicos em geral, mas obrigatória para os policiais. Esta regra diferenciada representa para muitos uma quebra do princípio da igualdade²⁵, e disso não há do que discordar. O presidente da Associação Brasileira dos Procuradores da República, José Robalinho Cavalcanti, aduz que a nossa corrupção está em contratos, compras e não na polícia²⁶.

O Ministério Público Federal (2015) defendeu essa diferenciação explicando que os testes de integridade não prejudicam as carreiras policiais, mas sim os policiais corruptos, posto que elas sairiam fortalecidas com suas punições e eventuais exclusões.

Calabrich (2016) justifica tal medida no fato da atividade policial necessitar de fiscalização constante e rigorosa em virtude da sua gravidade e afetação a direitos fundamentais, como os de cidadãos sujeitos a abordagens policiais.

Configura-se para a maior parte dos autores, porém, discriminação e generalização desta espécie de agente público. Sobre o assunto, a Federação Nacional de Policiais Federais, inclusive, lançou nota técnica²⁷ repudiando a aplicação do teste de integridade de forma obrigatória somente para policias. Veja-se trecho:

Vê-se que o projeto de lei impõe obrigatoriedade do teste de integridade somente para policiais, motivo pelo qual a medida é plenamente repudiada pela Fenapef por criar uma discriminação para os agentes públicos policiais em relação aos demais, ferindo o princípio da igualdade [...] Estariam os policiais mais propensos a cometer atos de corrupção e enriquecimento ilícito, do que os servidores das áreas de fiscalização e controle como os da Receita Federal, Previdência Social; os que atuam em processos licitatórios das diversas entidades públicas; os que fazem a aprovação de contratos de obras e serviços públicos e os que atuam na gestão pública do Executivo, Legislativo e Judiciário? Qual a conduta que causa mais prejuízo ao país, a propina recebida por um policial na rodovia para não aplicar uma multa de trânsito (exemplo referido na justificativa do projeto de lei) ou a conduta de um servidor que aprova uma licitação superfaturada em obra pública? A resposta é que não são os policiais os agentes públicos que atuam

²⁵ O Princípio da igualdade pressupõe tratamento isonômico de todas as pessoas pela lei. Seu fundamento está no *caput* do art. 5º, da CF, que assim dispõe: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”.

diretamente com o erário público e que, deste modo, não são os que estão mais propensos a atos de corrupção e enriquecimento ilícito [...].

Outras indagações que merecem enfoque dizem respeito a quem iria aplicar os testes de integridade nos aplicadores dos testes de integridade. Questiona-se se não estariam passíveis de corrupção as corregedorias, controladorias, ouvidorias e órgãos congêneres sugeridos pelo Projeto de Lei 4.850/16 para este feito. Além disso, muito causa dúvida se os chamados agentes públicos de “alto escalão”, como Governadores, Presidente da República, Juízes e Ministros, realmente estariam no âmbito de aplicação desses testes. O Deputado Relator João Rodrigues, ao explicitar seu voto de rejeição dos Projetos de Leis 3.928/15 e Projeto de Lei 3.969/15, apresentou descrença nesse ponto:

Quem será submetido ao teste é o servidor público de baixo escalão, que tem pouca ou nenhuma influência nos rumos da administração pública, ao passo que não serão afetados os detentores de cargos de gerência que, conhecidamente, possuem o poder de causar os maiores rombos nos cofres públicos. Nem se diga que os detentores de cargos eletivos, usando sua influência política, certamente serão dispensados do referido teste.

Infere-se que a aplicação dos testes de integridade necessitaria de uma adaptação de toda a Administração Pública, como acontece com qualquer mudança inovadora. Buscar uma forma de implantação eficaz, de abrangência geral e módica, seria um desafio. Porém, não deve-se descartar a ideia, mas moldá-la para a realidade brasileira.

Verifica-se que dentre as críticas apresentadas não consta a alegação de que os testes de integridade sejam ineficazes no combate à corrupção, o que significa que eles funcionam.

Os direitos e garantias dos agentes públicos são preservados pelos meios e requisitos que o Projeto de Lei nº 4.850/16 prevê para que seja verificada a legalidade da medida, aparentando não haver inconstitucionalidade na proposta, mas apenas a necessidade de aperfeiçoamento de alguns pontos, primordialmente na área criminal.

Nesse diapasão, nada impediria o sancionamento cível e administrativo do agente público corrupto identificado pelo teste de integridade. (CALABRICH, 2016) Este instrumento tem o poder de colocar um fim na crise institucional que o Brasil vive, combatendo e prevenindo de maneira eficaz a corrupção dos agentes públicos. Merece sucinto aprofundamento os motivos pelos quais se enxerga constitucionalidade e eficácia de sua implantação.

4.4 A CONSTITUCIONALIDADE E EFICÁCIA DA IMPLANTAÇÃO DOS TESTES DE INTEGRIDADE NO BRASIL

Os testes de integridade são recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por organismos de Transparência Internacional, posto que configura medida eficaz de combate à corrupção já adotada por vários países. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015)

Em que pese as punições penais derivadas desses testes carecerem ainda de um maior debate jurídico para sua implantação, nota-se que este instrumento muito se assemelha a outros previstos em nosso ordenamento jurídico, aceitos e tidos como constitucionais, como é o caso da infiltração de agentes, técnica especial de investigação prevista na Lei nº 12.850/13, a Lei de Organizações Criminosas. De acordo com Aras (2016), nela a polícia tem ciência dos ilícitos praticados por meio de uma dissimulação. O policial age como se ator fosse, assumindo um personagem para obtenção de provas de um crime. Depreende-se, pois, similaridade com o proposto pelo *Parquet* Federal.

Já quanto à punição administrativa e cível decorrente da aplicação do teste de integridade, não deveria haver maiores restrições para sua admissão. Configuraria um instrumento para aferir o descumprimento dos princípios da Administração Pública, ensejando o sancionamento administrativo do agente público corrupto, que descumpriu o dever o qual tinha consciência, sendo isto já permitido por vários dispositivos legais e infralegais, o que demonstra clara constitucionalidade.

Calabrich (2016) defende que a probidade torna-se impossível de ser apurada no momento da contratação/nomeação daqueles que agem em nome do poder público, só havendo preocupação com qualificação técnica e experiência.

O papel dos testes de integridade formaliza-se em uma avaliação e aquele que for honesto e ético em seu labor público não haverá de se preocupar. No dizer de Calabrich (2016), o agente público, diferentemente daquele que atua em âmbito particular, necessita de uma fiscalização constante e rotineira, realizada não só pelo Estado como pela própria sociedade. O fato de sua conduta ser avaliada é um ônus daquele que age em nome do Poder Público.

Sobre as punições administrativa e cível decorrente do teste de integridade, Oliveira (2015) analisa estudo realizado pelo Senado Federal, aduzindo que:

No direito comparado, Cortes judiciais têm aceitado a prática, como parte integrante do “contrato de trabalho”, da relação entre empregador e empregado. As decisões das Cortes que vêm aceitando a prática se baseiam no argumento de que o investigado não se exime por ter sido induzido por outrem. No Brasil, porém, essa defesa valeria, por se configurar flagrante preparado (STJ, Sexta Turma, HC nº 118.989/SP, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 08/3/2010). É possível sustentar, porém, com maior nível de segurança, que o teste poderia ser usado, pelo menos, para suscitar punições administrativas. Nesse sentido já decidiu o próprio STF, no julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 22.373, Relatora Ministra Ellen Gracie. Nesse julgado, a Corte considerou que a proibição do flagrante preparado, constante da citada Súmula nº 145, não se aplica aos processos administrativos disciplinares. A propósito, já no julgamento do HC nº 40.289/DF, Relator Ministro Gonçalves de Oliveira, DJ de 27/11/1963 – um dos precedentes que inspiraram a Súmula nº 145 – ficou consignado não ter havido crime, mas também se registrou ter ocorrido “fato realmente grave e que enseja processo administrativo para demissão do acusado” (voto do Relator, p. 4). Assim, é razoável supor que o teste de integridade, se adotado, sofrerá grandes questionamentos quanto à constitucionalidade de sua aplicação na esfera penal; o mesmo não se pode dizer, contudo, da aplicação às searas administrativa e civil, em que a tendência seria a admissão.

Ressalta-se que os testes de integridade não podem ser aplicados de modo indiscriminado, a toda e qualquer repartição pública existente no país, principalmente porque geraria custos vultuosos. Tanto na forma dirigida como na forma aleatória, imprescindível a existência de investigação em curso ou ao menos em informações de inteligência que indiquem a possibilidade da prática de atos de corrupção em certo grupo de agentes. (CALABRICH, 2016)

Destaca-se que houve no Projeto de Lei nº 4.850/16 preocupação com a preservação da imagem dos agentes envolvidos, ao proibir a Administração Pública de revelar o resultado nem fazer menção aos agentes públicos testados. Ademais, foi garantido o direito de impugná-lo em sede administrativa ou judicial, o que mostra compatibilidade com os direitos e garantidas fundamentais pertencentes a qualquer indivíduo.

Assim como o desempenho e a saúde dos agentes públicos necessitam ser avaliadas, a integridade também, configurando-se esta a missão dos testes neste trabalho analisadas.

Diante dos escândalos de desvios de recursos públicos, favorecimentos, impunidades, busca de vantagens indevidas e inúmeras outras situações de descaso institucional, a aplicação dos testes de integridade como mecanismos eficientes de controle que reforcem a estrutura da Administração Pública e inibam os incentivos à corrupção configura-se como parte da solução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a realização deste trabalho, verificou-se que o Brasil vem sofrendo com práticas corruptas a muitas décadas, aparentando ser a corrupção uma doença incurável.

Contrapondo-se ao interesse público, a corrupção administrativa provoca afetação negativa em toda sociedade, sendo preocupante a forma como vem ocorrendo sua proliferação.

Os princípios norteadores da atividade administrativa estão à margem do esquecimento pelos gestores públicos, gerando sobre eles falta de credibilidade e aumento de indignação geral.

Neste panorama, notou-se que a população não mais aceita a impunidade e vem clamando por ética e responsabilidade no seio de todos os setores da Administração Pública.

Constatou-se que os atuais mecanismos de combate à corrupção, previstos na Constituição e legislações esparsas, carecem de efetividade, posto que não freiam nem inibem o avanço deste infortúnio, cotidianamente escancarado pela mídia.

No âmbito dos servidores públicos estatutários, demonstrou-se que as avaliações periódicas de desempenho, em sua maioria, seriam extremamente subjetivas e ineficazes, e as leis que existem regentes da matéria pouco contribuem para pôr fim na existência de ilícitos contra o Poder Público.

Percebeu-se a necessidade de manter na atividade administrativa agentes públicos realmente vocacionados, que além de possuir capacidade intelectual e ter ciência das leis e normas, precisa, principalmente, portar qualidades morais. Para isto, o Ministério Público Federal, através da campanha das “Dez Medidas Contra a Corrupção”, propôs medidas que objetivam o enfrentamento de atos corruptos, implicando em reforma das instituições públicas e na criação de novos mecanismos de combate, como os testes de integridade.

O presente trabalho restringiu-se a analisar a constitucionalidade da implantação dos testes de integridade no Brasil como instrumento de combate e prevenção à corrupção. Através do estudo de suas críticas, constatou-se que eles ainda precisam de aperfeiçoamento e debates para serem aplicados aos agentes públicos, porém, a proposta é válida, eficaz e constitucional, não implicando em supressão de direitos, mas sim em um aprimoramento das leis para tornar mais efetivo o combate à corrupção e impunidade.

Assim, conclui-se pela necessidade da adoção deste novo instrumento anticorruptivo. Seus resultados, que a princípio ocasionariam sancionamento administrativo, cível e penal, atuariam como armas potentes para consolidação do controle da corrupção.

Conclui-se ainda que, fica claramente demonstrada a possibilidade jurídica de sua aplicação em nosso ordenamento, posto que os agentes públicos exercem carreira pública que prescinde de constantes avaliações, configurando o teste de integridade mais um exame de sua atuação, sendo imprescindível para detectar os indivíduos propícios a desvios comportamentais.

Dentro da seara jurídica, revelou-se importante pressionar os agentes públicos a agirem baseados na ética pública e em respeito aos princípios administrativos, e comprovou-se ser este o papel dos testes de integridade. O fato dos agentes públicos adquirirem ciência de que possam vir a ser testados garante a inibição de atos corruptos, ocasionando sua eficácia.

A prevenção de comportamentos ímprobos e corruptos precisa estabelecer novos horizontes, com mecanismos que erradiquem a ambição, egoísmo e manutenção de facilidades.

Portanto, conclui-se pela constitucionalidade, necessidade e efetividade da aplicação dos testes de integridade aos agentes públicos, configurando mecanismo ímpar para combate à corrupção e garantia de um serviço público dotado de pessoas com inidoneidade, que agem dentro da moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20ª Edição. São Paulo: Editora Método, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª Ed. Ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAUJO, Jailton Macena de; ALEIXO, Maria Isabela Nascimento. **Aplicação do princípio da eficiência administrativa em face da estabilidade dos servidores públicos civis da União**. 2013. ISSN: 15180360. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13122>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BIANCHI, Gilmar. **O combate à corrupção político-administrativa nos municípios**. Erechim: EdiFAPES, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 13ª Ed. Brasília: UNB, 2007, p. 291-292.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **PL 4.850/16: Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos**. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1448689 >. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Vade Mecum. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. **Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm >. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras**

providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 02 jun. 2017.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 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.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 02 jun. 2017.

CALABRICH, Bruno. **Teste de integridade: aplicação, críticas e constitucionalidade.** Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/teste-de-integridade-bruno-calabrich.pdf/view>>. Acesso em: 01 de jun. de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **“Teste de Integridade”: Afronta à Dignidade da Pessoa Humana.** Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/10/31/teste-de-integridade-afronta-a-dignidade-da-pessoa-humana/>>. Acesso em: 14jun. 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 3º ed., Bahia: JusPODIVM, 2015.

CHEKER, Monique. **Modelo Prescricional Brasileiro: um Incentivo à Impunidade.** Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

CORRÊA FILHO, Helio Telho. **#DEZMEDIDAS: Prisão Preventiva Para Separar o Criminoso do Produto do Crime.** Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

CRUZ, Flavio Antônio da. **Teste de integridade e sigilo da fonte: exame crítico.** Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5669-Teste-de-integridade-e-sigilo-da-fonte-exame-critico> . Acesso em: 03 jun. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª ed., São Paulo, Atlas, 2014.

FEDERAL, Ministério Público. **Anteprojeto de lei. Medida 1, prevenção a corrupção.** Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_1_versao-2015-06-25.pdf> . Acesso em: 01 jun. 2017.

FEDERAL, Ministério Público. **10 medidas contra a corrupção**. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

FRANCESCO, Wagner. **Teste de integridade: uma medida controvertida contra a corrupção**. Disponível em: <<https://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/artigos/372090275/teste-de-integridade-uma-medida-controvertida-contra-a-corrupcao>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.

HANSEN, Adriana de Oliveira; SILVA, Marco Antonio Costa da. Avaliação de Desempenho nas Organizações Públicas. In. **IX SEMEAD – Seminários em Administração FEA-USP**. São Paulo, 2006.

JARDIM, Afrânio Silva. **Presunção de Inocência e o Processo Penal que Precisa Ter Eficácia**. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

JUNIOR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para Concursos**. 6ª ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

LIMA, Antonêudo Ribeiro. **Corrupção e Meritocracia na Administração Pública Brasileira**. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/LIMA.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública centralizada e descentralizada** – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005 – 3ª edição.

MEDEIROS, Mário Alves. **Preservação do Sigilo da Fonte em Casos de Corrupção: Medida Necessária, Constitucional e Correta**. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 38ª ed., São Paulo, Malheiros, 2010.

MELLO Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29º ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MOREIRA, Rômulo. **Teste de integridade proposto pelo MPF é incompatível com a Constituição**. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-ago-24/romulo-moreira-teste-integridade-mpf-inconstitucional> >. Acesso em: 01 jun. 2017.

MUNHOZ, Jorge & FIDALGO, Carolina Barros. **Legislação Administrativa para Concursos**. 2ª ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

OLIVEIRA, Aldemir Santos. **As implicações da avaliação de desempenho no setor público. Monografia de especialização em gestão pública municipal 2010**. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1133/1/CT_GPM_I_2011_08.PDF>. Acesso em: 30 jun. 2017.

OLIVEIRA, J. M. F. et al. **Como combater a corrupção? Uma avaliação de impacto legislativo de propostas em discussão no Congresso Nacional**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho/2015 (Texto para Discussão nº 179), p. 19-020. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td179%3E>>; Acesso em: 12 jul. 2017.

PALMA, Aryanne Mythelly Monteiro. **A corrupção e os mecanismos de defesa**. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16329>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PAUPERIO, Leonardo Tocchetto. **Recursos Penais e Impunidade no Brasil**. Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

PIERRI, Vivian. **Corrupção Administrativa: Instituições de Combate**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3876/A-corrupcao-administrativa-instituicoes-de-combate>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

RÉ, Mônica Campos; BATINI, Silvana. **Responsabilização dos Partidos Políticos**. Disponível em: < <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

ROTHLEIN, Steve. **Conducting Integrity Tests on Law Enforcement Officers**. Disponível em: <http://www.llrmi.com/articles/legal_update/le_integrity_tests.shtml>. Acesso em: 12 jul. 2017.

SANTOS, Luís Alberto; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Reforma administrativa no contexto da democracia**. Brasília> DIAP/Arko Advice ED, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. In: LEITE, George Salomão (org). **Dos Princípios Constitucionais - Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SARMENTO, Leonardo. **Lei Anticorrupção, suas lacunas e provável inefetividade**. Disponível em: <<https://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/164272926/critica-lei-anticorruptao-suas-lacunas-e-provavel-inefetividade>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

SCHILLING, Flávia. **Corrupção: Ilegalidade Intolerável?: Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta conta a Corrupção no Brasil**. São Paulo: IBCCRIM, 1999.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. – Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

ZANINI, Juliana Cesar. **Corrupção Administrativa e Mecanismos de Controle Externo: Discussão Doutrinária Principiológica**. Disponível em: <<http://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/1590/Juliano.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017.