

Governança pública após a lei anticorrupção: aspectos relevantes da lei nº 12.846/13

Gleyce Anne Cardoso¹
Bruno Muller Teixeira²

RESUMO: A atualidade brasileira é marcada pelas atitudes de corrupção e desrespeito por parte de muitos gestores públicos. A legislação brasileira é bem enfática sobre a lei de improbidade administrativa, de forma que a Constituição Federal de 1998 expressa o princípio da moralidade e prevê meios cabíveis para anular atos lesivos à moralidade, com apoio à Lei nº 8.429/92 sobre a improbidade administrativa. Desta forma, não faltam meios, sanções e vontade de transformar o processo de improbidade em um instrumento a ser respeitado para assegurar os direitos e deveres dos cidadãos. Da mesma forma, a publicação da Lei nº 12.846 de 2013, popularmente denominada lei anticorrupção, passa a ser analisada como uma forma de assegurar a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas de atos contra a administração pública. Tal lei atua em conformidade com a lei de improbidade administrativa e lei das inelegibilidades a fim de regular as relações internas e externas da administração pública, de modo a promover um sistema ético das relações políticas e administrativas no cenário brasileiro. A interpretação e utilização das leis para combater a corrupção de maus gestores públicos são fundamentais para coibir os responsáveis, de modo que a participação dos cidadãos é fundamental, por ser um princípio constitucional e um direito à participação política, para que juntos sejam tomadas decisões para prover uma administração pública transparente e eficaz.

Palavras-chave: Corrupção. Lei Anticorrupção. Improbidade Administrativa. Administração Pública.

ABSTRACT: The Brazilian reality is marked by the attitudes of corruption and disrespect on the part of many public managers. The Brazilian legislation is very emphatic about the law of administrative improbity, so that the Federal Constitution of 1998 expresses the principle of morality and provides for appropriate means to annul acts harmful to morality, with support to Law No. 8.429 / 92 on administrative improbity. Thus, there is no shortage of means, sanctions and the will to transform the process of improbity into an instrument to be respected to ensure the rights and duties of citizens. Likewise, the publication of Law No. 12,846 of 2013, popularly known as the anti-corruption law, is now analyzed as a way of ensuring the administrative and civil liability of legal persons against acts of public administration. Such law acts in accordance with the law of administrative improbability and law of ineligibilities in order to regulate the internal and external relations of the public administration, in order to promote an ethical system of political and administrative relations in the Brazilian scenario. The interpretation and use of laws to combat corruption of poor public managers are fundamental to curbing those responsible, so that citizen participation is fundamental, as it is a constitutional principle and a right to political participation, so that decisions are taken together to transparent and efficient public administration.

Keywords: Corruption. Anti-Corruption Law. Administrative dishonesty. Public administration.

¹ Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-Graduada em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. *E-mail:* gleyce_cardoso@hotmail.com

² Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. *E-mail:* mullerbruno@gmail.com

INTRODUÇÃO

A atualidade brasileira é marcada pelas atitudes de corrupção e desrespeito por parte de muitos gestores públicos. A má gestão pública e a falta de ética são exemplos de atitudes comumente encontradas na sociedade.

A corrupção consiste em um fenômeno social desenvolvido com muita rapidez no país, e que caracteriza apenas uma das faces da improbidade; o qual é um fenômeno há muito presente na sociedade brasileira, que visa o lucro a todo custo.

Em uma sociedade com baixos padrões éticos a imagem negativa das autoridades pode ser facilmente observada, em que é desprezada a honestidade para atuar em uma administração pública transparente e eficaz. Contudo a obtenção de vantagens indevidas é considerada algo comum aos olhos da sociedade, o que dificulta práticas legais para coibir os agentes.

Os cidadãos, muitas vezes, esquecem o papel para evitar que a corrupção se eleve, sendo necessárias medidas que preservem as instituições e acabem com atitudes discriminatórias e que possam infringir, de alguma forma, os interesses públicos.

A legislação brasileira é bem enfática sobre a lei de improbidade administrativa, de forma que a Constituição Federal de 1998 expressa o princípio da moralidade e prevê meios cabíveis para anular atos lesivos à moralidade, com apoio à Lei nº 8.429/92 sobre a improbidade administrativa.

De fato, os administradores públicos que cometem o ato de improbidade administrativa são julgados judicialmente pela referida lei, além de outros julgamentos cabíveis, com o julgamento criminal e leis penais esparsas.

Todo aquele que desempenha um comportamento ilegal no exercício de uma função pública, utilizando-se desta para atender finalidades diversas que lhe convém está cometendo um ato ilícito e deve responder civil e penalmente por tais ações. Desta forma, não faltam meios, sanções e vontade de transformar o processo de improbidade em um instrumento a ser respeitado para assegurar os direitos e deveres dos cidadãos.

Da mesma forma, a publicação da Lei nº 12.846 de 2013, popularmente denominada lei anticorrupção, passa a ser analisada como uma forma de assegurar a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas de atos contra a administração pública. Tal lei atua em conformidade com a lei de improbidade administrativa e lei das inelegibilidades a fim de regular as relações internas e externas da administração pública, de modo a promover um sistema ético das relações políticas e administrativas no cenário brasileiro.

A interpretação e utilização das leis para combater a corrupção de maus gestores públicos são fundamentais para coibir os responsáveis, de modo que a participação dos cidadãos é fundamental, por ser um princípio constitucional e um direito à participação política,

para que juntos sejam tomadas decisões para prover uma administração pública transparente e eficaz.

É fundamental que exista transparência no governo para que as informações sejam transmitidas com clareza entre o governo e os cidadãos. O sistema deve ser estruturado para que seja eficiente e obtenha informações para coordenar as atividades e explorar potencialidades. Isto requer um conhecimento sobre como a lei de improbidade administrativa atua com a nova lei para punir os maus gestores e assegurar que os direitos e deveres de todos os cidadãos sejam protegidos.

Em momentos de grande crise social, o direito é amplamente solicitado para assegurar que os direitos e deveres dos cidadãos sejam assegurados em plenitude. Assim, é necessária uma compreensão aprofundada sobre as práticas morais da Administração Pública, e analisar os bens e interesses públicos envolvidos, para garantir que os gestores atuem com eficiência.

Para tanto, a Lei Anticorrupção foi instituída para tratar da improbidade administrativa, para sancionar quando há a má gestão pública, a fim de suspender os direitos destes políticos, com a perda da função pública e sanções civis e penais para proteger os cidadãos. Assim, a lei de improbidade administrativa tipifica os ilícitos e delimita as formas e gradação das penas aplicáveis aos mesmos.

1 DESENVOLVIMENTO

A administração pública apresenta-se como um tema amplo e muito disseminado, ainda que seja muito complexo. Para Granjeiro (1997, p. 7):

É uma arte ou ciência, e abrange o estudo ou a disciplina, e a atividade ou processo de administrar a atividades públicas. A significação de público compreende diferentes aspectos entre as sociedades e também várias relações administrativas em uma sociedade, podendo ser uma forma de determinar a situação jurídica de um sistema administrativo.

Já na concepção de Martins (2010), a administração pública pode ser entendida como um conjunto de entidades pertencentes ao Estado, com a finalidade de prestar serviços públicos e atender as necessidades dos cidadãos, bem como do coletivo.

Em palavras simples, esta administração consiste em todo elemento do Estado destinado à prestação de serviços voltados ao cumprimento das necessidades coletivas e sociais (FRANCO, 1997).

“Administração Pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum” (MEIRELLES, 2000, p. 78).

Sendo assim, a administração pública segue as mesmas características que as empresas privadas quanto à geração de produtos, os quais se caracterizam por bens e serviços disponibilizados à população. “Quando os bens e os interesses são da coletividade, a administração é caracterizada como pública, devendo visar o bem comum em benefício da própria coletividade” (MEIRELLES, 2000, p. 78).

Em razão do Estado utilizar esta administração como ferramenta à realização de suas políticas governamentais e objetivar a modernização da administração no setor público, este processo de gestão deve ocorrer de modo contínuo, com modelos planejados segundo os padrões governamentais para que as demandas sociais possam ser eficazes (FELICIANO, 2000). A administração pública deve ser responsável tanto pelas pessoas coletivas quanto aos órgãos executores de atividades administrativas, voltados propriamente aos interesses coletivos, e assim Meireles (2001, p. 64) preleciona:

Em sentido formal, a Administração Pública, 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 Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas

Deste modo, este tipo de administração não possibilita a presença de vontades ou liberdades pessoais, do mesmo modo que pode vir a ocorrer nas organizações em geral; pois, os órgãos públicos devem agir em concomitância com a legislação vigente, e em especial com as regulamentações impostas na Constituição Federal de 1988, a qual rege as atribuições destinadas à União, Estado e Municípios. Onde, segundo o art. 37 da referida Constituição, preceitua:

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 (BRASIL, 1988).

Estes princípios são os responsáveis por delegar as atividades dos administradores e demais funcionários públicos, emergindo a necessidade de se assegurar as necessidades e anseios de natureza coletiva (MEIRELES, 2001).

Em síntese, o princípio da legalidade busca instruir ao funcionário público o cumprimento apenas do que se encontre expressamente autorizado na legislação; o princípio da impessoalidade visa o interesse público, estabelecendo a prática dos atos para fins legais e inibindo atos administrativos sem interesses públicos; o princípio da moralidade administrativa preza pelo respeito aos princípios éticos de justiça e razoabilidade; o princípio da publicidade se refere à divulgação oficial de todo ato administrativo como forma de informação pública; e

o princípio da eficiência tange as necessidades desempenhadas com perfeição, rendimento funcional e presteza para que possam ser alcançados resultados positivos e atendimento das necessidades da população (MARTINS, 2010).

Assim, com base nestes princípios, torna-se possível uma administração mais clara e transparente, voltada ao atendimento das necessidades sociais, cumprindo os princípios norteadores de sua criação.

2 Conceito de funcionário público

De acordo com as especificações do Código Penal brasileiro, em seu art. 327, os funcionários públicos, para fins penais, constituem-se naqueles que, com ou sem remuneração, exerce emprego, cargo ou função pública (COSTA, JÚNIOR, 2000).

Conforme o artigo na íntegra:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública;

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública;

§ 2º A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (BRASIL, 1940).

Sendo assim, a Administração Pública, ao exercício de suas funções, aplica-se por meio dos agentes públicos, os quais são classificados em quatro espécies, como abordado por Aquino (1996): a) Funcionários públicos titulares de cargo público efetivo, conduzidos por normas do Direito Administrativo; b) Empregados públicos, jungidos pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); c) Servidores ocupantes de cargo em comissão, promovidos sem concurso e conduzidos também pelo Direito Administrativo; d) Servidores temporários, contratados sem concursos, por um período de tempo determinado, de modo a atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos exatos dispostos no art. 37 da Constituição Federal.

Todavia, Costa Júnior (2000) salienta que a consideração do funcionário público para fins penais, segundo o Código Penal, remete a um conceito unitário, sem atendimento aos ensinamentos do Direito Administrativo, tendo por consideração o funcionário público não apenas pela figura do servidor legalmente investido em cargo público, mas também àquele que exerce emprego público, ou função pública, de forma transitória.

3 Tipos de Administração Pública

O modelo patrimonialista é definido por Costa Júnior (2000) pela incapacidade ou relutância do governante em distinguir o patrimônio público dos bens privados, onde o Estado atua como uma extensão do poder do soberano, servidores e auxiliares, os quais dispõem de nobreza real.

Para Di Pietro (2000), se constitui de uma herança do período feudal, presente em sociedades pré-democráticas, em que a administração pública tem por objetivo atender aos interesses do governante, o qual utiliza o poder do povo a seu favor. Logo, o Estado é uma extensão de seu poder, onde a coisa pública mistura-se com a coisa do governante.

Nesta modalidade, a administração pública não atende em função do interesse social, mas foca a atenção em interesses que privilegiam os desejos de uma minoria. Sua predominância ocorreu no período pré-capitalista, em que o monarca exercia domínio sobre bens públicos e particulares, sem a necessidade de prestar contas à sociedade.

Coelho (2009) enfatiza que o modelo dispõe de fortes características de nepotismo, corrupção, ineficiência, improviso, falta de profissionalismo, ausência de métodos de trabalho, falta de planejamento, entre outros.

O segundo modelo, denominado administração burocrática, possui como base as primícias de Max Weber, denominado como pai da burocracia, desde o século XIX, em que o Estado existe a partir da existência de um conjunto de pessoas obedientes à autoridade alegada pelos detentores do poder ao referido Estado (MARTINS, 2010).

Para Costa Júnior (2000), a administração pública ocorre com a submissão ao direito de racionalidade, ponderação entre meios e fins de precisão. É a realização de um controle rígido dos processos, ou seja, coibindo os excessos do patrimonialismo. Ainda que a burocracia seja relacionada a normas exaustivas e excessivas, seu objetivo propunha a melhora da eficiência das ações públicas.

Por sua vez, o modelo de gerencialismo é apontado por Coelho (2009) como uma forma de responder à expansão das funções sociais e econômicas do Estado diante do desenvolvimento tecnológico e globalização da economia. Tem por objetivo reduzir os custos e melhorar a qualidade dos serviços em prol dos cidadãos.

Segundo Di Pietro (2000) a administração pública gerencial é um avanço dos modelos patrimonialista e burocrático com foco sobre variáveis específicas, como eficiência, qualidade na prestação de serviços públicos, eficácia, desempenho e redução de custos em prol de benefícios a todos os indivíduos. A eficiência está presente no gerencialismo como meio de elevar a preocupação com os conceitos de eficácia e efetividade.

Logo, o modelo compara os clientes da administração privada com os usuários dos serviços públicos, para assegurar que a administração, pública além de executar as tarefas segundo os padrões estabelecidos, também promova a satisfação sobre os serviços prestados.

A administração pública divide-se em duas modalidades de gerenciamento, denominadas de administração direta e administração indireta. De acordo com Coelho (2009), a administração pública direta é compreendida como centralizadora sobre os órgãos integrados, de forma a estruturar, administrativamente, o Estado e o Poder Executivo, em cada nível ou esfera de governo.

Deste modo, a administração direta subdivide-se nos âmbitos federal, estadual e municipal. Segundo Costin (2010), a administração direta, em âmbito federal, constitui-se dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Contudo, a administração é constituída de órgãos, e não propriamente de serviços, o que torna falho o conceito normativo, sendo mais apropriado dizer que administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União.

Costa Júnior (2000) complementa que a doutrina possui origem no Decreto-Lei 200/67, levando a crer que foi elaborado por pessoas de formação jurídica nula ou muito escassa. Uma vez que são órgãos constituintes da administração direta integrantes da própria estrutura administrativa do Estado, tem-se que não são pessoas jurídicas distintas, servindo apenas como entes totalmente subordinados ao poder central e que desempenham funções específicas, ou seja, uma distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica.

Para Di Pietro (2000), esta administração se constitui basicamente de serviços integrados na estrutura administrativa conforme Constituição de 1988, em que o Poder Executivo Federal é exercido pelo Presidente da República, auxiliado por Ministros de Estados. É de responsabilidade do Presidente a direção superior da Administração Federal, e aos Ministros de Estado competem, entre outras atribuições, a orientação, coordenação e supervisão de órgãos e entidades federais na área de sua competência.

Quanto à administração direta estadual configura-se nas mesmas propriedades da Federal, em que o chefe do poder Executivo destina-se ao Governador para que direcione a administração, com apoio dos secretários de estado. De acordo com Coelho (2009), a organização administrativa dos estados possui competência própria, como resultado do ente federativo, dotado de autonomia. Assim, a Constituição Federal prevê a disposição aos estados de organizarem-se e regerem-se pelas Constituições e leis que adotarem, desde que observados os princípios determinados pela Constituição de 1988.

Finalmente, a administração direta municipal é considerada uma autonomia política, desde que observados os preceitos determinados pela Constituição Federal, cujo poder

executivo é desempenhado pelo prefeito. Para Araújo (2006), dispõe-se a responsabilidade da administração com a responsabilidade de nomear e exonerar auxiliares diretos, expedir decretos e regulamentos, prover cargos e funções públicas, bem como praticar atos administrativos referentes a servidores municipais.

Neste sentido, observa-se que a distribuição das competências decisórias é agrupada em unidades individuais, criando um processo de desconcentração, com o objetivo de distribuir nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade.

De acordo com Di Pietro (2000), a distribuição de competências não prejudica a unidade central do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo, denominado hierarquia. Assim, através da desconcentração, os serviços e responsabilidades administrativas são desempenhados dentro do próprio sistema estatal, aos mencionados órgãos da administração direta, sem comprometer seu caráter uno, vez que o elo de hierarquia o garante. Logo, a hierarquia comporta ao ente superior o poder de comando, fiscalização, revisão, punição e delegação ou avocação de competência.

Por sua vez, a administração pública indireta, ou descentralizada, refere-se ao conjunto de entidades com personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas por lei, vinculadas ao Poder Executivo, de cada nível do governo, com autonomia financeira e administrativa, a fim de prestar serviços ou explorar atividades econômicas.

Para Costin (2010), a gestão é formada por quatro entidades de personalidade jurídica própria, sendo autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista e empresas públicas. É considerada um conjunto de entes que, vinculados a um Ministério, prestam serviços públicos ou de interesse público.

Estas entidades também se baseiam nas técnicas administrativas de descentralização, a qual, segundo Costa Júnior (2000), pressupõe pessoas jurídicas diversas, como a que originariamente tem titulação sobre certa atividade e outra com atribuição de desempenho das atividades em causa. Em outras palavras, o poder público cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado, à qual atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público.

Ressalta-se que na administração indireta não se opera a relação de hierarquia comum à desconcentração. Conforme Araújo (2006), o controle exercido pelo ente descentralizador é muito mais tênue, pois designa o poder que a Administração Central tem de influir sobre a pessoa descentralizada. Assim, enquanto os poderes do hierarca são presumidos, os do controlador só existem quando previstos em lei e se manifestam apenas em relação aos atos nela indicados.

Na perspectiva de Coelho (2009), buscou-se garantir a autonomia dessas entidades através de normas impeditivas de sua burocratização, de modo a lhes conceder ampla liberdade de ação na consecução de seus fins. Assim é que as considera vinculadas, e não subordinadas, aos respectivos Ministérios, ao mesmo tempo em que opõe limites à supervisão ministerial, que não poderá ferir, mas deverá assegurar sua autonomia administrativa, operacional e financeira.

Costin (2010, p. 58) preleciona:

A administração pública indireta é formada pelo conjunto de entidades com personalidade jurídica própria. Ocorre, no entanto, que a administração não é suficiente para executar com eficiência todas as atividades, tendo de recorrer à descentralização administrativa, ou seja, transferir a gestão de atividade pública para entidade, pública ou privada, diversa da pessoa jurídica pública política e dos órgãos vinculados que a integram.

Deste modo, em cada nível de administração, há um conjunto de entidades personalizadas para formar a administração indireta, entendida como a realização de serviços públicos por meio de entidades criadas pelo Estado, para tais desempenhos.

4 Administração Pública x Administração Privada

De acordo com Araújo (2006), o intuito da administração privada, ou empresarial é auxiliar para que estas empresas sejam capazes de utilizar corretamente seus recursos e assim atingir seus objetivos.

Para Di Pietro (2000), a administração ocorre quando indivíduos se reúnem para desempenhar algum tipo de trabalho, o que constitui uma organização. Essas organizações possuem funções organizacionais com tarefas especializadas que contribuem para que ocorra a obtenção de seus objetivos, as quais têm divisão em departamento de *marketing*, finanças e recursos humanos.

Segundo Simon 1956 (*apud* MOTTA, 2006, p. 117) a organização é denominada como um sistema planejado de esforço cooperativo, no qual cada participante tem sua função específica beneficiando a todos. Estes desempenham deveres e tarefas em prol da organização. Segundo a mesma ideia, Barnard (1971, *apud* Motta, 2006 p. 117) "a define como um sistema de força ou atividades conscientemente coordenadas, de dois ou mais indivíduos". Earley (*apud* MOTTA, 2006, p. 118) discorda de Simon, afirmando que as empresas não buscam maximizar coisa alguma, apenas conseguir resultados satisfatórios e que os administradores trabalhavam em prol do aumento das receitas e dos lucros e da diminuição dos custos.

Coelho (2009) comenta que gestão é considerado sinônimo de administração, sendo um processo de difícil entendimento, abrangendo diversos serviços do próprio estado ou que por ele é assumido em benefício da coletividade. Em uma visão global, a administração pública é

todo o aparelhamento do Estado preordenando a realização dos seus serviços, visando à satisfação da necessidade coletiva.

Por sua vez, Costa Júnior (2000) diferencia a administração privada da pública, por esta se referir ao conjunto da coletividade das pessoas públicas e órgãos que exercem atividades administrativas em nome do interesse coletivo, sendo que nesta não há liberdade, nem vontade pessoal, enquanto na administração privada é lícito fazer tudo que a lei não proíbe.

A administração pública tem a tarefa de administrar e zelar pelo público e também é formada pelo conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, aborda a administração pública sobre as formas direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios que deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também ao seguinte (BRASIL, 1988).

De acordo com Costin (2010), para desempenhar uma administração pública competente o governo tem a responsabilidade de zelar pelo todo e não só por uma parcela da população. Para garantir a eficiência deste governo, deve-se melhorar a intervenção estatal, criando programas de distribuição de renda e inclusão social que melhorem as condições de vida da população, proporcionando uma vida melhor às populações carentes e, conseqüentemente, mais acesso a saúde, lazer, cultura e educação. Diferentemente, as empresas privadas estão sempre em um ambiente de extrema competitividade, com concorrentes atuais e sob a ameaça de novos concorrentes, produtos substitutivos e poder de fornecedores e consumidores. Isto faz com que o cliente seja o destaque das ações empresariais.

Cada função de uma empresa, seja esta pública ou privada, deve ser desempenhada por uma pessoa especializada e capacitada. Seguindo essa perspectiva a administração privada leva vantagem sobre a pública, pois é mais fácil a contratação de pessoas pelas suas habilidades específicas em uma gestão privada do que na pública. Na privada, o funcionário pode ser demitido, já na administração pública deve ser feita uma padronização muito grande por meio de concursos para ocupação desses cargos.

Sobre isto, Araújo (2006) comenta que a administração privada gera eficiência e aumento nos lucros proporcionando o crescimento na economia e no investimento, obtendo um aumento no PIB e na maximização das riquezas das nações. De fato, a interação entre esses dois modelos gerenciais, traz maior possibilidade de obter o sucesso econômico do país. Isto porque na administração pública há a possibilidade de manipulação das ações da empresa, dando ênfase na importância de trabalhar pelo bem-estar da população com igualdade social, arrecadando impostos e tributos para serem aplicados em serviços que serão utilizados pela população, facilitando a distribuição de renda. Já na administração privada, a gestão é voltada

para a maximização de lucros, e nesse tipo de empresa a expansão econômica é maior, pois é voltada para a diminuição de custos e aumento dos lucros.

As grandes empresas mantêm relações de produção e, ao mesmo tempo, procuram manter sua autonomia perante o Estado e a sociedade civil. A administração pública, por sua vez, apresenta-se como ciência voltada a questões comuns à sociedade e ação de conhecimento. O Estado atua por meio de organizações públicas, as quais se assemelham às privadas por também necessitarem da aplicação de processos administrativos, como planejamento, organização, direção e controle. -----

Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam que, a cada dia, as organizações públicas passam a incorporar o gerenciamento e técnicas empregadas em organizações privadas, visto que os desafios e problemas de gestão são semelhantes. Todavia, ressalta-se que a administração pública se distingue da privada, criando algumas dificuldades quanto à forma de gerenciamento. Como exemplo, enquanto a administração privada possui receitas providas de pagamentos realizados voluntariamente pelos clientes, a administração pública é movida por receitas derivadas de tributos, com caráter compulsório, sem a necessidade direta de prestação de serviços para sua origem. Da mesma forma, o cliente da administração privada refere-se pela manifestação de suas escolhas no mercado, enquanto que, na administração pública, este refere-se a todo cidadão.

Em linhas gerais, as diferenças entre os dois modelos administrativos estão, inicialmente, na própria finalidade de ação de cada esfera. Enquanto o Estado se determina em prol do bem comum, segundo a Constituição Federal, na busca pelo Estado Democrático de Direito, a fim de assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais, a administração privada visa o aumento da produtividade com a redução de custos, e assim contribui para a geração de emprego e crescimento econômico do país.

A administração pública e privada difere-se na motivação das ações. Nos chefes do setor público consiste na reeleição, enquanto que os empresários têm como finalidade o lucro. Os recursos governamentais provêm do contribuinte, e na iniciativa privada são originados nas compras efetuadas pelos clientes; as decisões governamentais são adotadas democraticamente e o empresário decide sozinho – ou, no máximo, com os acionistas da empresa. A missão fundamental do governo é ‘fazer o bem’, e o da empresa é ‘fazer dinheiro’ (COSTIN, 2010, p. 61).

Portanto, as características básicas de ambas as administrações referem-se aos procedimentos padrões e cotidianos de planejamento e controle das atividades, em prol do alcance dos objetivos, sejam estes a obtenção de lucro ou a promoção de qualidade de vida e segurança ao cidadão.

5 Crimes contra a Administração Pública

No âmbito da esfera da Administração Pública, alguns crimes se especificam diretamente contra ela, sendo estes considerados delitos funcionais, os quais podem ser divididos em duas espécies, sendo os próprios e os impróprios (COSTA JÚNIOR, 2000).

Segundo Feliciano (2000), os crimes funcionais próprios, sendo o autor constituído pelo funcionário público, o fato é tratado como um tipo penal descrito no código. E os impróprios, quando desaparece a qualidade do servidor público, também desaparece o crime funcional, desclassificando a conduta a outro delito, de natureza diversa.

Os crimes praticados contra a Administração Pública, cujos agentes caracterizam os próprios funcionários públicos, são embasados pelo Capítulo I do Título XI do Código Penal de 1940, do art. 312 ao 327. Sendo o primeiro caracterizado como Peculato, o qual, segundo Franco (1997), consiste na apropriação de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, sendo o agente o funcionário público e o sujeito passivo o Estado, ou o particular, que desvia o recurso em proveito próprio ou alheio. Para este crime, a pena refere-se à pena de reclusão, de dois a doze anos, acrescida de multa.

Segundo Feliciano (2000), no Código Penal o crime de peculato pode ser subdividido em outras categorias, sendo: a) Peculato de apropriação: a apropriação do objetivo é indébita, de modo que é relevante a posse, pelo funcionário público, do objeto em razão de seu cargo, onde a consumação ocorre no momento da apropriação, onde passa a agir como titular do bem apropriado; b) Peculato furto: o funcionário público não detém a posse, mas, consegue a deter em razão da facilidade em ser funcionário público; c) Peculato Culposo: segue o mesmo princípio do anterior, onde o funcionário público age com descuido sobre o objeto de posse, oportunizando a subtração ou apropriação do bem por terceiros, funcionários públicos ou não; d) Peculato Desvio: o servidor público desvia o objeto ao invés de se apropriar deste, podendo ocorrer a participação de um terceiro para efetivação do desvio; e) Peculato mediante Erro de Outrem: modalidade rara, onde o dolo do funcionário público é superveniente à conduta de terceiro que, por erro, entrega o bem, conhecido também como peculato de estelionato, onde o indivíduo é conduzido ao erro.

Para Costa Júnior (2000), no que se refere ao crime de concussão, aplicado no art. 316 do código, este institui-se como um tipo de extorsão, desempenhada pelo servidor público como abuso de autoridade, cujo objeto jurídico refere-se às proibidades da Administração Pública, tendo o Estado como sujeito passivo, e a conduta recai sobre a exigência do agente.

Segundo o art. 316: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa” (BRASIL, 1940).

O art. 316 ainda aborda sobre o excesso de exação, o qual, segundo Franco (1997), tem a exigência destinada aos cofres públicos, ou seja, são recolhidos aos cofres os valores não devidos, porém o funcionário público não executa esta ação, se apropriando do valor que deveria ser destinado.

Já o art. 317 aborda sobre a corrupção passiva, cujo objeto jurídico consiste na solicitação, recebimento e aceitação, para o servidor público ou outrem, direta ou indiretamente, ainda que não se assuma a função, mas ocorra em razão desta, vantagem indevida ou a aceitação de promessas de tal vantagem, ocasionando uma pena de reclusão de dois a doze anos, acrescida de multa (COSTA JÚNIOR, 2000).

Sobre a facilitação de contrabando ou descaminho, crime imputado pelo art. 318 do referido código, Meireles (2001) aborda que este decorre pela facilitação, com infração do dever funcional, a prática de descaminho ou contrabando, acarretando pena de reclusão de três a oito anos, mais multa.

Seguindo-se o código, o art. 319, por sua vez, trata da prevaricação, caracterizada como crime próprio, de modo a deixar de praticar ou retardar o ato de ofício, onde o crime é consumado pelo retardamento ou omissão, sendo assim considerado doloso, por o objetivo do agente visar a satisfação ou vantagem de ordem pessoal (MEIRELES, 2001).

Tais crimes são considerados os principais contra a Administração Pública, contudo, a improbidade administrativa e a corrupção relacionada, pela má gestão pública, merece uma atenção especial, sendo explicada a seguir. O Código Penal ainda elenca outros crimes, os quais recaem, diretamente, sobre a figura do funcionário público, como abordado por Costa Júnior (2000): a) Condescendência criminosa: art. 320 e refere-se ao funcionário que, por indulgência, se responsabiliza por infração no exercício do cargo, ou quando não direciona o fato ao conhecimento de autoridade competente; b) Advocacia administrativa: art. 321 e volta-se àquele funcionário que patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado diante da Administração Pública a partir da qualidade de funcionário; c) Violência arbitrária: art. 322 sobre a prática violenta no exercício da função, ou como pretexto da mesma, pelo funcionário público; d) Abandono de função: art. 323, ao funcionário que abandona o cargo público, exceto aos casos apropriados em lei; e) Exercício funcional ilegalmente prolongado ou antecipado: - art. 324 quando o funcionário público inicia os exercícios de suas atividades antes de satisfazer as exigências legais, atuando sem a devida autorização; f) Violação do sigilo funcional: art. 325 e recai sobre a permanência do segredo sobre o cargo ocupado; g) Violação do sigilo de proposta de concorrência: art., 326 cujo sigilo de proposta à concorrência pública, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.

Diante destas informações, verifica-se que tanto os crimes considerados principais quanto diretos à figura dos funcionários públicos refletem a necessidade de referência penal específica, por os agentes tratarem-se de uma esfera direta ao Estado.

6 Conceitos de corrupção

De acordo com Coelho (2009), a corrupção não se refere a um fenômeno recente, mas está presente desde o início das sociedades, em constante evolução. Desde a Bíblia encontram-se indícios de ações corruptas, como o decreto de leis injustas, que visam perversidades, privando a justiça dos pobres.

Nascimento (2014) apresenta que a origem da palavra corrupção vem do latim *corruptione* para se referir a corrompimento, perversão, suborno, devassidão, depravação, peita e decomposição. Com isso, a língua portuguesa toma por base o corrompimento, para designar a busca por vantagem em todas as ações possíveis, ou seja, as pessoas aguardam o máximo possível de benefícios, em prol de benefício próprio, em detrimento de outros.

Segundo Costin (2010), a corrupção está presente em sociedades com maior desigualdade social, em que há distinta diferenciação entre as classes sociais. De fato, as dificuldades encontradas pelos indivíduos para o acesso a bens e serviços contribuem com ações privativas ao setor público, transformando suas ações em mercadoria, a fim de beneficiar uma pequena parcela dominante da sociedade.

Para Pagotto (2013), a corrupção se faz presente quando bens e serviços públicos são destinados em troca de votos em períodos eleitorais, ou para que o voto de parlamentares seja a favor de determinadas leis, ou ainda, diante da possibilidade de elevar os recursos no orçamento de municípios, pelas denominadas emendas parlamentares.

Na perspectiva de Petrelluzzi e Rizek Junior (2014), ações corruptas significam ameaças à democracia, bem como ao crescimento econômico e ao Estado Democrático de Direito. O que ressalta a necessidade de impedir que os cofres públicos sejam comprometidos indevidamente por governantes, com a adoção de medidas efetivas de combate à corrupção.

Oliveira, Costa e Mendes (2016) prelecionam que as práticas ilícitas estão inseridas em variáveis estruturais e históricas de cada sociedade, como uma herança proveniente dos países colonizadores, os quais mantêm benefícios por meio da dependência econômica das antigas colônias.

Por sua vez, Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam que a definição de corrupção remete a uma forma particular de desempenhar influência ilícita, ilegal e ilegítima. Quando praticada em ambientes institucionalmente instáveis, são poucas as evidências de

comportamentos corruptos, no entanto, possuem grande presença em ambientes mais sensíveis, de institucionalização flutuante ou parcial.

Em linhas gerais, a corrupção não se associa apenas ao grau de institucionalização do setor público, mas também se refere ao ritmo de mudanças sociais, variando segundo a percepção social, a qual varia no tempo e espaço. Nascimento (2014) ressalta que a análise da corrupção no país é considerada uma ação complexa, visto que exige grande esforço interdisciplinar, não apenas para compreensão, como também análise de outras ciências, como economia, psicologia etc.

Para Coelho (2009), os estudos acerca da corrupção no país denotam que os cidadãos, ao mesmo tempo em que condenam as práticas corruptas, acabam por compreender que este fenômeno está drasticamente presente no país, presente no desenvolvimento da consciência cidadã e na manifestação contra efeitos negativos sobre a sociedade.

Deste modo, a corrupção deve ser combatida, ainda que sejam muitos os obstáculos a serem superados. Para alguns estudiosos, a corrupção é considerada um problema intrínseco à cultura do país, de forma a generalizar que todos são corruptos, com o propósito de justificar as práticas contínuas de corrupção, como um processo de troca.

7 Combate à corrupção na Administração Pública ao longo dos anos

A corrupção está presente na administração pública desde os primórdios do cenário brasileiro, acarretando em diversas crises nas instituições públicas, criando problemas para a sociedade de um modo geral.

Segundo Pagotto (2013), desde o período de colonização o país é considerado alvo de barganha pelo público europeu, o qual se empenhou em explorar ao máximo os recursos da nova terra. Este processo se perpetuou pela colonização portuguesa com o objetivo de atender a interesses econômicos, os quais utilizavam o Brasil como meio de abastecimento ao mercado consumidor europeu.

Posteriormente, Estados Unidos, Inglaterra, e outros países encontraram no Brasil meios de explorar os recursos naturais como meio de enriquecer seus próprios países, criando uma heterogeneidade da cultura brasileira, com o intuito central de ampliar as riquezas de países mais desenvolvidos, enquanto que a população brasileira se alastrou pela miséria, como uma massa controlada pela alta burguesia (PAGOTTO, 2013).

De acordo com Coelho (2009), por décadas o país foi violado por interesses monopolistas, capitalistas e burgueses, cujos representantes voltam-se para a sociedade apenas em períodos de eleitorado, a fim de se perpetuarem no poder e continuar ações corruptas, nas esferas social, política e econômica. A crescente prática de ações ilícitas para o enriquecimento

próprio fez com que a corrupção se tornasse parte do cotidiano brasileiro, presente em organizações privadas e, principalmente públicas, em que o interesse próprio passou a superar os bens à coletividade.

Na perspectiva de Oliveira, Costa e Mendes (2016), o século XX foi marcado por duas principais fases sobre a corrupção, sendo a primeira ocorrida até a década de 1990, baseada na modernização, cujo estudo da corrupção foca o conceito de patrimonialismo. A segunda fase data a partir da ascensão do programa de reformas baseadas na *New Public Management*, associada à nova economia institucional, com foco sobre a corrupção. Ambas as fases demarcam paradigmas acerca da evolução do país para o combate à corrupção e resultam na evolução do pensamento, alterado ao longo dos anos, segundo os sentidos e ideias da população em seu enfrentamento.

Os diversos problemas enfrentados pelo Brasil, incluídos aí a corrupção, seriam resultantes da prevalência de um modelo institucional baseado no “capitalismo politicamente orientado”. Esse tipo de capitalismo teria incorporado parte das características do que seria o “capitalismo moderno”, voltado para a racionalidade e a impessoalidade, em que se valoriza a técnica e a indústria, e, principalmente, em que se garantem as liberdades individuais e propriedade, cabendo ao Estado a afirmação de tais garantias (p. 115).

Para Nascimento (2014), a corrupção cresce gradativamente na esfera da administração pública, e, mesmo com a exposição midiática, são muitos os desafios encontrados para inibir práticas ilícitas contra os cofres públicos, tornando os recursos brasileiros escassos para as novas gerações, em virtude da má gestão desempenhada.

Na visão de Pagotto (2013, p. 67):

A presença da corrupção na administração pública enfraquece a confiança da sociedade sobre os governantes, e estas práticas nocivas impedem a resolução de reformas para combater tais práticas, como a necessidade de inibir a arrecadação de partidos políticos em campanhas eleitorais, que utilizam dinheiro público como forma de promoção. Ademais, deve-se zelar pela improbidade administrativa, para que ações ilícitas sejam julgadas e assim diminuam a facilidade de práticas corruptas.

Conforme Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam, o avanço da corrupção deve-se pelo fato de que todo indivíduo, de alguma forma, acaba por cometer pequenas infrações, como, por exemplo, avançar um sinal de trânsito, e quase sempre dispõe de alguma razão para que seu ato não seja considerado ilícito. Conseqüentemente, estas atitudes somam-se às características sociais e se tornam predominantes.

De acordo com Oliveira, Costa e Mendes (2016), o combate à corrupção se dá pela instituição e aplicação de códigos de conduta, além da promoção de treinamentos e sensibilização e formação ética, com foco sobre a eliminação de clientelismo e nepotismo da administração pública. Esta perspectiva possibilita a compreensão da corrupção a partir de elementos dicotômicos e evolucionistas, em que tal fenômeno apresenta-se inerente às

sociedades pouco evoluídas. Sendo assim, o combate a este fenômeno deve ser orientado para a realização de reformas em prol da afirmação de valores próprios da racionalidade moderna, com a adoção da burocracia profissional e meritocracia.

Costin (2010) ressalta que a corrupção é, muitas vezes, apresentada como algo dramático, prevalecendo a apatia, bem como por sistemas jurídicos deficientes, que acabam por sofrer interferências de outros subsistemas sociais. Isto faz com que a legitimação do poder se imponha sobre decisões discursivas. A corrupção na administração pública ultrapassou limites toleráveis, ocasionando o empobrecimento econômico de toda a sociedade. Para tanto, exige-se, cada vez mais, que a administração pública seja desenvolvida com transparência sobre os gastos e contas públicas, de forma que os gestores, voluntariamente, devem disponibilizar informações relevantes sobre as movimentações financeiras para a população. O combate à corrupção é fundamental para promoção do desenvolvimento econômico do país, e, com a promulgação da lei anticorrupção, se torna uma ferramenta valiosa para associar-se à lei de improbidade administrativa e inibir práticas ilícitas na administração pública.

8 A Governança Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal sob a Administração Pública para combate à corrupção

Segundo Andrade e Rossetti (2012), governança é um conjunto de procedimentos, orientações e regras que auxiliam na administração do negócio, proporcionando controle, confiabilidade e transparência. Com a governança é possível alinhar as ações do executivo aos interesses do proprietário do negócio.

De acordo com Nardes *et al.* (2014), o termo governança ganhou destaque no início dos anos 90 nos países desenvolvidos, mais especificamente nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, para moldar e estabelecer as regras que regulamentam o relacionamento dentro de uma companhia, desde os interesses de acionistas controladores e acionistas minoritários até dos administradores.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou, em 1999, o Código Brasileiro das Melhores Práticas de Governança Corporativa, cujo principal objetivo é indicar caminhos para todos os tipos de sociedade comercial, visando a aumentar seu valor, melhorar seu desempenho, facilitar o acesso ao capital a custos mais baixos e contribuir para sua sustentabilidade de longo prazo (NARDES, *et al.* 2014).

O objetivo era fortalecer a atuação desse órgão de supervisão e controle nas empresas. Contudo, com o passar do tempo, as preocupações aumentaram, abrangendo, também, as questões de propriedade, diretoria, conselho fiscal e auditoria independente.

A governança pública está relacionada à gestão de uma organização pública, com as mesmas características de uma gestão corporativa, ou seja, a necessidade de prestar informações seguras e confiáveis a todos os envolvidos com a instituição. Sua essência está baseada em mecanismos de solução para o conflito de agência, decorrente da assimetria informacional e conflito de interesses entre as partes envolvidas.

Para Aguiar (2006), a importância da governança pública não se concentra apenas em disciplinar e harmonizar as relações entre as diversas áreas de uma entidade ou com partes externas: está presente também na criação do conselho de administração, no qual deve ser o órgão máximo, responsável pela definição dos objetivos e estratégias que serão implementadas pela administração executiva.

É considerada por Mendes e Rodrigues (2004) como um dos pilares do enfoque em sustentabilidade. Uma entidade com boa governança é responsável e transparente para com as partes interessadas, contribuindo de várias formas para o crescimento sustentável em longo prazo.

Contudo, Nardes *et al.* (2014) ressaltam que, apesar do aprofundamento nos debates sobre governança e da crescente pressão para a adoção das boas práticas de governança pública, o Brasil ainda se caracteriza pela alta concentração do controle estático, pela baixa efetividade dos conselhos de administração e pela alta sobreposição entre propriedade e gestão. O que demonstra vasto campo para o incentivo ao conhecimento, ações e divulgação dos preceitos da governança pública como um importante instrumento de gestão eficiente e transparente à população.

De acordo com Andrade e Rossetti (2012), até a década de oitenta, a economia brasileira tinha significativa presença do governo através de financiamento ou participação direta em corporações. Para impulsionar o mercado de capitais interno o governo se valia nos incentivos fiscais. Isto resultou em um dos principais problemas de governança constatados hoje no país, que é o aumento na quantidade de emissões de ações preferenciais por empresas que não tinham nenhum interesse em abrir seu capital, porém o fizeram apenas para usufruir dos benefícios fiscais apresentados pelo governo.

O aumento de capital estrangeiro e as modificações na estrutura societária das empresas contribuíram para que as práticas de governança pública se tornassem prioridade e fonte de pressão por parte dos administradores. A preocupação da governança pública é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos gestores esteja sempre alinhado com o interesse coletivo em prol da população (NARDES, *et al.* 2014).

De acordo com Andrade e Rosseti (2012), a governança se fundamenta em quatro princípios, sendo transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade. A transparência adequada resulta em um clima de confiança e não deve restringir-se apenas ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

Para Nardes *et al.* (2014), a transparência é a principal ferramenta dos gestores contra eventuais fraudes. Esse princípio exige do administrador transparência total às necessidades de informação, bem como de todos os interessados e envolvidos no desenvolvimento da atividade, como: conselho de administração e fiscal; auditoria independente; colaboradores e a sociedade como um todo.

É por isso que, sem dúvida, a elaboração de uma linguagem propriamente transparente é fundamental para nomear as estratégias e resultados da entidade, de falar deles sem artifícios ou meias palavras. A transparência é considerada um importante valor da administração pública.

A equidade se caracteriza pelo tratamento justo de todos os membros. Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis (ANDRADE; ROSSETTI, 2012).

Em todos os caminhos, é fundamental manter o vetor do alinhamento de interesses. Ou seja, é imutável que uma governança competente não pode deixar de avaliar quanto às expectativas alinhadas com os administradores, e com os controladores. A implementação desse princípio é que determina a maior ou menor qualidade da governança (NARDES, *et al.* 2014).

Quanto à prestação de contas, Andrade e Rossetti (2012) apontam que os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Nardes *et al.* (2014) ressaltam que os agentes têm a obrigação de prestar contas de seus atos a quem os elegeu e respondem integralmente por todas as ações que praticarem no exercício de seus mandatos. A declaração de independência por parte da auditoria externa é um exemplo da aplicação deste princípio.

Finalmente, na responsabilidade os agentes devem zelar pela sustentabilidade da entidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (ANDRADE; ROSSETTI, 2012).

Nardes *et al.* (2014) apontam que as principais ferramentas neste campo são as políticas de responsabilidade corporativa e o balanço social. Nos diferentes significados de responsabilidade corporativa existentes, há três características comuns que instituem a essência

do termo. Primeiro, a extensão do alcance da responsabilidade das corporações, a natureza das responsabilidades que vão além do âmbito legal e envolvem as obrigações morais; e, em terceiro, a adequação às demandas sociais mais exigentes.

O objetivo central das melhores práticas da governança, segundo Andrade e Rossetti (2012), é indicar caminhos para todos os tipos de sociedades, visando aumentar o valor da sociedade; melhorar seu desempenho, facilitar seu acesso ao capital a custos mais baixos; contribuir para sua perenidade.

Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, sob a Lei Complementar nº 101/2000, segundo Cruz (2011), esta é compreendida como um código de conduta destinado aos gestores públicos em todo o Brasil, valendo-se aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, e que envolve os governos Federal, Estadual e Municipal.

Segundo Pereira (2010), sua utilização transformou historicamente a administração pública no país, de modo que todos os governantes obedecem a normas e limites para gerenciar as finanças na gestão fiscal, com a prestação de contas sobre como por recursos são gastos com a sociedade. Criou-se, assim, uma gestão eficiente, eficaz, transparente e responsável para assegurar, não apenas a aplicação de sanções aos que não cumprem suas determinações, mas também para assegurar o acompanhamento à sociedade, como medida de inibir a corrupção, por meio da divulgação de todos os demonstrativos contábeis.

A governança pública pode ser considerada o principal elemento para controlar e fiscalizar o governo, há a obrigação de preparação dos orçamentos aprovados em âmbito oficial, sendo de responsabilidade da contabilidade pública registrar todas as transações e atuar no acompanhamento de registros dos orçamentos, para que não haja ações ilícitas (CRUZ, 2011).

Segundo Pereira (2010), o setor público tem o grande desafio de analisar com responsabilidade ética diversos princípios e elementos que compõem a base de governança. Tais fatores contribuem para uma governança corporativa mais sólida, por se embasarem em um ambiente administrativo que assume o risco, monitora e avalia as operações de desempenho, têm a responsabilidade de prestar contas e comparar os orçamentos planejados com os gastos efetivos.

Assim, para manter o equilíbrio entre as finanças públicas e regulamentar a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas para assegurar transparência e o cumprimento de todas as etapas de planejamento, orçamento e execução de gastos. Com isso, a referida lei utiliza relatórios básicos, emitidos de modo bimestral, quadrimestral e anual, para que os gestores públicos possam oferecer todas as informações sobre as práticas governamentais, e que estejam acessíveis à população (MEIRELLES, 2001).

O propósito da LRF é elevar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta, evitando ações corruptas. Ao mesmo tempo, espera-se que os bons administradores sejam premiados com o reconhecimento da população e do mercado, inclusive com maior acesso a crédito, (PEREIRA, 2010, p. 236).

Sendo assim, compreende-se o quanto a governança pública é essencial para que se detenha o controle e organização sobre as demonstrações das contas públicas, com eficiência e transparência sobre as atividades, a fim de demonstrar que os atos desempenhados pelos gestores públicos ocorrem com clareza e em prol da população. Através da contabilidade pública é que se alcança a função social em demonstrar como e onde os recursos públicos são empregados e quais as prioridades dos governos.

Portanto, é de suma importância a compreensão da estrutura governamental como meio de controle em todas as formas de administração, uma vez que, quando as informações estão disponíveis de modo claro, objetivo, confiável e transparente, os profissionais contábeis podem auxiliar com qualidade e eficiência os gestores públicos às tomadas de decisões que impactam sobre a população, além de evitar fraudes e desvios de dinheiro público, por atuar respaldados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ao controle financeiro, tão primordial ao crescimento do país.

9 A implantação da lei anticorrupção e seus desafios no cenário da administração pública

Segundo Nascimento (2014), a Lei nº 12.846/13 surgiu em virtude das pressões sociais contra atos de corrupção, tornando-se popularmente conhecida como lei anticorrupção, acerca de previsões que extravasam o assunto corrupção, com importantes inovações jurídicas.

De acordo com o que Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam, o artigo 1º da lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, de modo que se aplica às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Para Capanema (2014), a referida lei prevê responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas por atos que ofendam a administração pública. As pessoas jurídicas não mais poderão se afastar da responsabilização alegando desconhecimento das ações das pessoas físicas que a

compõe. Com isso, a responsabilização objetiva estende seu alcance para responsabilizar a pessoa jurídica investigada pelos atos de seus parceiros, fornecedores e distribuidores, materializando cobrança comum no direito estrangeiro conhecida como *due diligence*.

Conforme Nascimento (2014), entende-se por responsabilidade objetiva a perspectiva de que o agente envolvido em prática corrupta deve ser responsabilizado civilmente. Quanto à multa a ser aplicada às pessoas jurídicas, a lei previu a possibilidade de quantificação máxima em 20% (vinte por cento), do respectivo faturamento bruto, ou R\$ 60 milhões (sessenta milhões de reais), caso o critério do faturamento bruto não possa ser utilizado. Previu a lei federal outras modalidades de sanção, como a publicação da decisão condenatória e a suspensão ou interdição das atividades, dentre outras.

As contribuições da referida lei aplicam-se como meio de aprimorar os mecanismos e políticas para preservar a ética nas ações públicas, para corrigir a falha da corrupção, que envolve o desenvolvimento de toda a sociedade. A população brasileira se mostra mais ativa nas ações governamentais, com reivindicações pela busca da moral, ética e integridade por parte dos governantes.

Logo, Pagotto (2013) ressalta que a promulgação da lei anticorrupção se mostrou como resposta aos apelos sociais, diante da vasta corrupção desempenhada em diversas esferas do país, além de atender aos compromissos internacionais para o combate às práticas ilícitas.

Capanema (2014) complementa que a origem da lei anticorrupção pauta-se no Projeto de Lei nº 6.826/10, encaminhado ao Congresso Nacional pela Corregedoria Geral da União. E a edição desta demonstra a adequação do Brasil aos compromissos internacionais assumidos, dentre eles, à Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da ONU, e à Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, da OEA. O bem jurídico tutelado pela Lei anticorrupção é o patrimônio público, seja nacional ou estrangeiro. Além da proteção de bens imateriais, o texto legal traz inovações, como a previsão da responsabilização objetiva da pessoa jurídica em relação a atos lesivos ao patrimônio público, a possibilidade de celebração de acordos de leniência, a adoção de severas multas em infrações contra a ordem econômica, a instituição de programas de *compliance* e de controle interno, entre outras.

Todavia, de acordo com Nascimento (2014), ainda que a referida lei possa representar um passo importante, há diversos pontos que merecem mais atenção, como a ausência de regulamentação sobre critérios para aplicação de multa, fatos agravantes e atenuantes da pena imposta à pessoa jurídica, bem como o rito e competência do procedimento administrativo.

Para Debbio, Maeda e Ayres (2013), os objetivos pretendidos pela lei anticorrupção são fundamentais, contudo, são muitos os obstáculos enfrentados para inibir práticas de corrupção, visto que, para estabelecer sanções rígidas às pessoas jurídicas que praticarem atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, é necessário tecerem-se comentários sobre o diploma legal sob análise, a fim de que, após a devida regulamentação, não se trate apenas de mais uma lei presente no ordenamento jurídico que tenha por escopo a anticorrupção, mas sim de uma norma eficaz que combata frontalmente a corrupção.

Neste sentido, a lei anticorrupção volta-se para ao atendimento de compromissos nacionais e internacionais, através de convenções que estabelecem regras de repressão à corrupção. Deste modo, busca-se sanar as deficiências presentes entre os sistemas jurídico brasileiro acerca da responsabilidade civil e administrativa das pessoas jurídicas, no acometimento de ações ilícitas contra a administração pública, principalmente no que se referem a atos de corrupção e fraudes em contratos e licitações administrativas.

Pagotto (2013) aborda que a lei anticorrupção é constituída com base nos princípios da responsabilidade civil, cujo padrão básico se refere à responsabilidade civil subjetiva, em que o agente assume a culpa, uma vez que envolve ação consciente e voluntária sobre o dolo causado a outrem. Assim, a Lei nº. 12.846/2013 determina que será objetiva a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos atos lesivos praticados em desfavor da administração pública, nacional ou estrangeira.

Capanema (2014) assevera que a lei anticorrupção afirma que dirigentes e administradores que tenham concorrido para o ilícito praticado serão responsabilizados na medida de sua culpabilidade, isto é, somente serão responsabilizados se restar comprovado que agiram com culpa ou dolo de lesionar a administração pública nacional ou estrangeira. Todavia, deve-se ressaltar que a responsabilização de dirigentes e administradores independerá da responsabilização (objetiva) da pessoa jurídica. Enquanto a pessoa jurídica é responsabilizada objetivamente pelos atos ilícitos praticados, os dirigentes e administradores da pessoa jurídica penalizada terão suas condutas analisadas sob o prisma da responsabilidade subjetiva, pois a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de quaisquer pessoas naturais.

No que se refere às sanções, Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) ressaltam que a mesma pode dispor de natureza civil, penal e administrativa, definida como a imposição de um mal àquele que não observa uma conduta prevista por uma norma jurídica. A Lei anticorrupção prevê a responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica. A responsabilização civil é a que melhor consegue atingir os anseios sancionatórios aplicáveis às pessoas jurídicas, uma vez que o processo administrativo tem se demonstrado mais efetivo no combate às ilicitudes

oriundas de contratos administrativos e procedimentos licitatórios, conforme dispõe o anteprojeto da referida lei.

Debbio, Maeda e Ayres (2013) complementam que na esfera administrativa, as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas responsáveis pelos atos lesivos são multa e publicação extraordinária da decisão condenatória. Já na esfera judicial, as sanções consistem em perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, suspensão ou interdição parcial de suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público.

Sobre a multa, Nascimento (2014) conceitua que sua amplitude é elástica e as regras para sua dosimetria obrigam uma análise cuidadosa do caso concreto. Inicialmente, o valor da multa varia de 0,1% até 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica no último exercício, anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos; quando possível o cálculo em função do faturamento. Diante da impossibilidade de calculá-la deste modo, aplica-se o segundo critério, o qual prevê que a multa deve variar de R\$ 6 mil até a R\$ 60 milhões. Além disso, observa-se que a multa nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimativa.

Sendo assim, verifica-se que a legislação visa coibir o envolvimento das entidades em atos lesivos contra a administração pública. Ainda que dada a amplitude da dificuldade de aplicação das sanções, é recomendável a adoção de ações mais objetivas aos parâmetros da esfera administrativa, amparados pela lei da responsabilidade civil objetiva.

10 Noções gerais sobre responsabilidade civil

Responsabilidade civil é o instituto que impõe a obrigação de ressarcir os danos causados em razão da prática de ato danoso, próprio ou praticado por alguém sob a sua responsabilidade, por alguma coisa sob sua posse ou por imposição da lei.

No dizer de Diniz (2008, p. 34), responsabilidade civil é:

A aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda ou, ainda, de simples imposição legal.

São pressupostos da responsabilidade civil a ação ou omissão do agente; a culpa; o dano experimentado pela vítima e a relação de causalidade. A ação ou omissão do agente pode originar de ato próprio do agente, de terceiro sob a responsabilidade, e por danos causados por coisas que estão sob a guarda deste. O dever de indenizar deriva de um ato comissivo, de alguém que conscientemente lesa o direito de outrem, ou decorre de uma abstenção do dever

de cautela por parte do agente, que voluntariamente deixa de adotar um comportamento que se obrigava (GOMES, 2002).

A omissão é a prática de um ato que não se deveria efetivar, e a omissão, a não observância de um dever de agir ou da prática de certo ato que deveria realizar-se. Para configurar a responsabilidade por omissão é necessário o dever jurídico de praticar determinado fato (de não se omitir), e a demonstração que, com sua prática, o dano poderia ter sido evitado.

A culpa pode ser definida por Gagliano e Pamplona Filho (2010) como a inobservância de um dever de conduta, que é previamente imposto por ordem jurídica, com atenção à paz social. Caso esta violação seja proposital, o agente atua com dolo; mas se decorre de imprudência, negligência ou imperícia, sua atuação é considerada apenas culposa, com sentido estrito.

Para Gonçalves (2005), a culpa é classificada em grave, quando resulta de dolo ou negligência crassa; leve quando a conduta é desenvolvida sem a atenção devida; levíssima, quando o fato apenas poderia ter sido evitado com cautelas extraordinárias.

Segundo Monteiro (2009), no Código Civil tem-se o princípio da responsabilidade subjetiva, fundada na culpa (art.186 e 927 *caput*), pela qual a vítima obterá o direito à indenização se provar que o dano sofrido ocorreu por culpa do agente causador do dano. A culpa inclui a imprudência, negligência e imperícia, e também o dolo. Importante distinguir a culpa do dolo: a culpa é o desvio de uma conduta ideal, enquanto o dolo corresponde a violação consciente, intencional de um dever jurídico. O dano é um dos pressupostos da responsabilidade civil, pois não haverá ação de indenização sem a existência de um prejuízo.

Dano é a agressão ou a violação de qualquer direito, material ou imaterial que, provocado com dolo ou culpa pelo agente (responsabilidade subjetiva) ou em razão da atividade desenvolvida (responsabilidade objetiva), cause a uma pessoa, independente de sua vontade, uma diminuição de valor de um bem juridicamente protegido, seja de valor pecuniário, seja de valor moral ou até mesmo de valor afetivo (MELLO, 2008, p. 29).

Os danos patrimoniais são os prejuízos econômicos sofridos pelo ofendido. Pode atingir não somente o patrimônio presente da vítima, como também, o futuro. Pode não somente provocar sua redução, mas também impedir o seu crescimento, razão por que se justifica a subdivisão em dano emergente e lucro cessante. Os danos extrapatrimoniais, são prejuízos que dizem respeito à moralidade, integridade física e psicológica, conforme preconizado na Constituição Federal (GOMES, 2002).

O nexa causal é o vínculo entre a ação e o prejuízo, ou seja, é a relação de causa e efeito, representando uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu. O nexa causal relaciona o dano ao causador (responsabilidade subjetiva) ou ao responsável pela

atividade (responsabilidade objetiva). Causa é o acontecimento que, sem a sua ocorrência, o dano não existiria.

O nexo de causalidade é definido por Venosa (2009) como o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que concluímos quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. Não havendo relação entre o dano e o comportamento do agente, não existirá a relação de causalidade e conseqüentemente não haverá obrigação de indenizar.

Com efeito, Gomes (2002) apresenta que a responsabilidade pode assumir formas distintas, sendo a responsabilidade contratual; extracontratual; objetiva e subjetiva. A responsabilidade contratual rege-se pelos princípios gerais dos contratos. São os principais:

a) Autonomia da vontade: têm as partes a faculdade de celebrar ou não contratos – ampla liberdade de contratar, tendo por finalidade criar, modificar ou extinguir direitos. b) Obrigatoriedade dos contratos: o acordo de vontades faz lei entre as partes – *pacta sunt servanda*. c) Consensualismo: basta o acordo de vontades para o aperfeiçoamento do contrato. d) Supremacia da ordem pública: limitação do contrato da autonomia da vontade, dando prevalência ao interesse público. e) Boa-fé: comportamento correto das partes durante as tratativas, formação e cumprimento do contrato.

A responsabilidade civil extracontratual ou “aquiliana” baseia-se na culpa, e tem sua origem na inobservância do dever genérico de não lesar outrem. O Código Civil diz em seu artigo:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (BRASIL, 2002).

Descumprindo-se uma obrigação contratual, surge a responsabilidade de indenizar as perdas e danos, conforme artigo 339 do Código Civil. Quando a responsabilidade deriva de infração ao dever de conduta (dever legal), imposto no art. 186, ela é extracontratual ou aquiliana. “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (MONTEIRO, 2009, p. 114).

As principais diferenças entre a responsabilidade contratual e extracontratual são que a responsabilidade contratual tem origem na convenção, e o inadimplemento presume-se culposos. Neste caso, o credor lesado está obrigado a demonstrar que a prestação foi descumprida, sendo presumida a culpa do inadimplente; na responsabilidade extracontratual, ao lesado incumbe o ônus de provar culpa ou dolo do causador do dano, e tem origem na

inobservância do dever genérico de não lesar outrem. A capacidade sofre limitações na responsabilidade contratual, sendo mais ampla no campo da extracontratual.

Nas duas formas de responsabilidade, contratual e extracontratual existe a violação de um direito, e, portanto, a necessidade de se saber se o ato danoso decorre de um contrato preexistente. O fundamental é que o instituto da responsabilidade em geral compreende todas as regras com base nas quais o autor de um dano fica obrigado a indenizar (MONTEIRO, 2009).

A teoria clássica, ou teoria da culpa, subjetiva, pressupõe a culpa como fundamento da responsabilidade civil. Portanto, a responsabilidade é subjetiva quando se baseia na ideia de culpa. A prova da culpa passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. O ônus dessa prova, via de regra, incumbe à vítima. Não havendo culpa (dolo ou culpa em sentido estrito), não há responsabilidade.

Em alguns casos previstos legalmente, ou quando a atividade do lesante importar, por natureza, potencial risco para direitos de outrem (como, por exemplo, a produção de energia nuclear, fabricação de explosivos, produção de produtos químicos etc.), a reparação de um dano cometido sem culpa é imposto pela lei. Neste caso, a responsabilidade é legal ou objetiva, porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexo de causalidade.

Na responsabilidade objetiva, ou do risco, todo dano deve ser indenizável e reparado por quem a ele se liga (nexo de causalidade), independentemente de culpa. O agente é obrigado a reparar o dano, não se exigindo a prova da culpa do mesmo.

No dizer de Gonçalves (2005, p. 32): “A responsabilidade subjetiva subsiste como regra necessária, sem prejuízo da adoção da responsabilidade objetiva, em dispositivos vários e esparsos”.

O sistema material civil brasileiro adotou a teoria subjetivista, conforme arts. 159 do Código Civil de 1916 e 186 do código Civil de 2002, que fixam a regra geral da responsabilidade civil. Porém, as teorias objetivas não foram de todo abandonadas, pelo contrário, houve uma extensão das hipóteses legais de responsabilidade civil objetiva, com diversas disposições que as contemplam.

11 Lei de improbidade administrativa e lei anticorrupção

Segundo Nascimento (2014), o país sofreu significativas transformações ao longo dos anos, desde a concepção da Constituição Federal de 1988, principalmente na esfera da administração, com a constante busca pelo Estado Democrático de Direito. No entanto, a crescente presença da corrupção no cotidiano econômico e financeiro, tanto no setor público quanto privado, acaba por dificultar as ações em prol da eficiência da gestão.

No que se refere à gestão pública, Nardes *et al.* (2014) consideram que a corrupção ocorre de forma desenfreada em virtude da impunidade e a aplicação de normas legais para fazer com que os agentes públicos sejam sancionados em casos de enriquecimento ilícito.

Ainda que a promulgação da lei anticorrupção tenha se estabelecido como meio de aprimorar as práticas de combate à corrupção, a Lei nº 8.429/92, instituída para tratar da improbidade administrativa, ainda enfrenta dificuldades no cenário atual para assegurar que as medidas cabíveis sejam aplicadas aos infratores.

De acordo com Capanema (2014), a lei anticorrupção ingressou no cenário jurídico para dispor sobre a responsabilidade administrativa e civil em atos contra a administração pública, para que, juntas, as leis possam atuar com o intuito de inibir condutas consideradas ilícitas com o objetivo de ocultar ou dissimular interesses reais.

Segundo Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam, não há compreensão sobre a improbidade sem considerar o princípio da moralidade. De fato, o conceito de improbidade difere de imoralidade, de modo que os atos de improbidade administrativa são importados à suspensão dos direitos políticos, perda de função pública e indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Cabe, portanto, ao intérprete fixar as distinções entre tais conceitos. O STF ainda não o fez, mas, no âmbito doutrinário, podem ser encontradas essas definições. A moralidade administrativa é definida como princípio da Administração Pública, não podendo ser considerada moralidade comum, mas moralidade de feição jurídica. A probidade administrativa, por sua vez, é espécie do gênero, vez que é forma de moralidade administrativa.

Tanto a lei de improbidade administrativa quanto a lei anticorrupção apresentam-se como ferramentas iniciais ao combate à corrupção em prol de enriquecimento ilícito, contudo, ainda são comuns práticas ilícitas no cotidiano da administração pública, em virtude da burocracia que acomete esta forma de gestão.

Para Nascimento (2014), os agentes públicos são os garantidores do dever de probidade, expresso diretamente no art. 4º da Lei de Improbidade: “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos”.

Sendo assim, é fundamental a responsabilidade direta dos atos de improbidade. A norma dirige-se expressamente aos agentes públicos, que devem zelar pela observância dos princípios aplicados diretamente à administração pública. No entanto, Debbio, Maeda e Ayres (2013) ressaltam que o artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa estende o polo ativo do ato de improbidade ao particular que induza ou concorra para a prática do ato, ou dele se beneficie, mesmo não sendo agente público.

Capanema (2014) comenta que à análise da extensão dos efeitos do ato de improbidade, a probidade deriva dos valores sociais arraigados em uma determinada sociedade. Sendo assim, o ato de improbidade tem repercussão em toda a sociedade, agredindo toda a ordem jurídica estabelecida. A improbidade apresenta, em muitas situações, a falta de controle sobre o exercício da função pública, que se resume no zelo pelo bem-estar social. Sendo assim, a conduta do agente público ímprobo não deixa de entremostrear uma negação dos valores morais, presumidamente, norteadores da prestação de serviços públicos.

Em linhas gerais, a improbidade administrativa viola deveres, ofendendo a legalidade e agride os direitos coletivos, sendo imoral, devendo ser tratada como infração disciplinar e ilícito civil e político-administrativo.

CONCLUSÃO

Através da elaboração deste estudo, tornou-se possível identificar a importância da governança aplicada às instituições públicas, com a mesma relevância em que se preza às empresas privadas, diante da necessidade de assegurar informações acessíveis e seguras para contribuir com a gestão pública, principalmente às ações para inibir atitudes ilícitas, as quais contribuem com o aumento da corrupção.

A governança é uma ferramenta indispensável à sobrevivência das entidades públicas, e, deste modo, assumem características específicas para tratar os âmbitos Federal, Estadual, Municipal e no Distrito Federal. Todas as atividades e funções se baseiam na Lei Complementar nº 101/2000, a qual adéqua as necessidades de gestores públicos e contribuem com normas para que a gestão ocorra com clareza e transparência, firmada na competência dos gestores.

Todavia, a governança é um processo desafiador, o qual estabelece regras entre os sistemas e recursos humanos, tecnológicos e organizacionais, para que cada um possa crescer de forma independente. Para tanto, é necessário criar um ambiente de governança capaz de detectar, antecipar e suavizar os riscos inerentes que possam interferir no processo de gestão pública.

Verifica-se que a governança é um modelo de gestão que assegura o crescimento e a perpetuação das informações, porém deve ocorrer como um processo contínuo, dinâmico e evolutivo. Do mesmo modo, a promulgação da Lei nº 12.846/13, denominada de Lei Anticorrupção, se ampara à legislação em prol da improbidade administrativa, como meio de assegurar que os gestores públicos desempenhem ações com transparência e clareza à população.

Isto porque, a atualidade é marcada por níveis insuportáveis de corrupção, considerada um fenômeno decorrente da intensa globalização, e deve ser devidamente combatida, a nível mundial. A promulgação da Lei Anticorrupção veio para atender às necessidades dos compromissos internacionais para determinar regras específicas contra a corrupção.

Sendo assim, preza-se pela responsabilização objetiva de todo o que tentar contra a administração pública, como um importante avanço da sociedade, e, mesmo que sejam muitos os desafios ainda enfrentados, de fato, consiste em uma intenção fundamental para assegurar a transparência e a efetiva governança em prol da população.

Assim, a legislação contribui com a utilização de demonstrações financeiras para que as informações dos resultados possam ser mais bem visualizadas e compreendidas, auxiliando, assim, a tomada de decisão dos gestores, bem como facilitando a compreensão por todos os membros da sociedade que desejarem acesso aos mesmos.

Deste modo, este estudo alcançou o objetivo inicial proposto em analisar a relação entre a lei anticorrupção e a importância da improbidade administrativa e governança pública para auxiliar em ações mais eficientes e apoiar decisões mais seguras e confiáveis pelos gestores públicos.

Conclui-se, assim, que a compreensão sobre a estrutura governamental é de grande importância para que as informações estejam disponíveis com clareza, precisão e objetividade, para que os gestores públicos estejam seguros ao tomar suas decisões, uma vez que estas impactam diretamente sobre a população. Ademais, a gestão eficiente evita que ocorram fraudes e desvios de dinheiro público, em virtude de a Lei Anticorrupção auxiliar no controle das ações públicas, o que é essencial ao crescimento do país. Sendo assim, o atendimento às exigências aplicadas à administração pública assegura que os gestores públicos tenham maior controle sobre os gastos e, assim, evitem endividamentos excessivos do governo, bem como assegurar maior acompanhamento de todas as operações públicas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AGUIAR, Carlos Augusto Lyra de. Boa governança como vantagem competitiva. Uma década de governança: história do IBGC, marcos da governança e lições da experiência. São Paulo: Saint Paul Editora, 2006.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

AQUINO, José Carlos Gonçalves Xavier. Crimes contra a administração pública. RJTACrim, São Paulo, 31:11-21, juo./set. 1996.

ARAÚJO, E. N. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm> Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Lei nº 12.846, de 01 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/12846.htm> Acesso em 02 ago. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CAPANEMA, Renato de Oliveira. Lei anticorrupção empresarial – aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. Metodologia Científica 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COELHO, Ricardo Corrêa. O Público e o Privado na Gestão Pública. Florianópolis: UAB, 2009.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. Comentários ao Código Penal. 6. ed. São Paulo, Saraiva ed., 2000

COSTIN, Cláudia. Administração Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DEBBIO, Alessandra Del; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva (coord.). Temas de Anticorrupção e Compliance. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. vol. 7. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Crimes contra a administração. Revista Brasileira de Ciências Criminais. 2000.

FRANCO, Alberto Silva *et al.* Código penal e sua interpretação jurisprudencial, v. 1, t. II. São Paulo, 6. ed. Revista dos Tribunais, 1997.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. Vol III: responsabilidade civil. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbson G. de. Administração Pública. 2. ed. Brasília: VEST-CON, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, R. C. Gestão de pessoas em organizações públicas - propondo melhorias. 2010. Disponível em <<http://www.inmetro.gov.br/inovacao/artigos/docs/123.pdf>> Acesso em 02 ago. 2018.

MEIRELES, Ramiro de Campos. A administração pública e o servidor público. 2. ed. rev. atual. e ampl. Goiânia: AB, 2001.

MENDES, G.de M.; RODRIGUES, J.A.; Governança Corporativa: estratégia para geração de valor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil:** obrigações. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NARDES, João Augusto Ribeiro; *et al.* Governança Pública – O Desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. Lei anticorrupção empresarial – aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014. OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. J. L.;

MENDES, A. P. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. Revista Serviço Público Brasília 67 (Especial) 111-138 2016. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/881/780>> Acesso em 07 ago. 2018.

PAGOTTO, Leopoldo U. C. Esforços globais anticorrupção e seus reflexos no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata. São Paulo: Saraiva, 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil:** Responsabilidade Civil. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL, **Código Civil brasileiro: Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 07 ago. 2018.

RECEBIDO EM 25/12/2018

ACEITO EM 27/12/2018