



O IMPACTO DA CORRUPÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

[COORD.]

SIMONE LETÍCIA SEVERO E SOUSA

Prefácio por
Kildare Gonçalves Carvalho

D'PLÁCIDO
EDITORA

O IMPACTO DA CORRUPÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

**SIMONE LETÍCIA SEVERO E SOUSA
[COORD.]**

Copyright © 2016, D'Plácido Editora.
Copyright © 2016, Os Autores.

Editor Chefe

Plácido Arraes

Produtor Editorial

Tales Leon de Marco

Capa

Tales Leon de Marco

Diagramação

Bárbara Rodrigues da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



D'PLÁCIDO
EDITORA

Editora D'Plácido

Av. Brasil, 1843 , Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 3261 2801
CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

O Impacto da corrupção sobre as políticas públicas

SOUSA, Simone Letícia Severo e. [Coord] – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Bibliografia.

ISBN: 978-85-8425-406-4

1. Direito. 2. Políticas Públicas . I. Título.

CDU342

CDD341.2

SUMÁRIO

PREFÁCIO _____ 9

CAPÍTULO 1

**O IMPACTO DA CORRUPÇÃO NA POLÍTICA
PREVIDENCIÁRIA: PROGRESSIVIDADE DA FÓRMULA
85-95 E A MANUTENÇÃO DISFARÇADA DO FATOR
PREVIDENCIÁRIO**

Alex Dylan Freitas Silva _____ 17

CAPÍTULO 2

**O IMPACTO DA CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA NA VIDA
SOCIAL COMO FATOR DETERMINANTE DA AUSÊNCIA DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ângela de Lourdes Rodrigues _____ 37

CAPÍTULO 3

**O COMBATE À CORRUPÇÃO NO
DIREITO INTERNACIONAL**

Bruno Wanderley Júnior _____ 57

CAPÍTULO 4

IMPEACHMENT

Carlos Eduardo Cancherini _____ 75

CAPÍTULO 5

JUSTIÇA TRANSICIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Carlos Henrique Soares

87

CAPÍTULO 6

COMBATE À CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: BREVE COMPARAÇÃO ENTRE FERRAMENTAS PREVISTAS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO E NO SISTEMA NORTE-AMERICANO

Cristiana Fortini

111

CAPÍTULO 7

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

Délia Mara Villani Monteiro

129

CAPÍTULO 8

FRAUDES NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E O IMPACTO ECONÔMICO

Denilson Victor Machado Teixeira

151

CAPÍTULO 9

REGULAÇÃO, RENT SEEKING E O RISCO DE CORRUPÇÃO: O CASO DO UBER

Edgar Gastón Jacobs Flores Filho

Umberto Abreu Noce

179

CAPÍTULO 10

O PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL E AÇÕES DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO

Germano Luis Gomes Vieira

201

CAPÍTULO 11
CORRUPÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE MORADIA:
FAVELAS COMO SÍMBOLO DE RESISTÊNCIA À GESTÃO
PRIVATISTA DAS CIDADES

Lilian C. B. Gomes

219

CAPÍTULO 12
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CORRUPÇÃO NA SAÚDE
PÚBLICA NO QUE TANGE AO FORNECIMENTO DE
MEDICAMENTOS

Simone Letícia Severo e Sousa

Yuri Hugo Neves Fagundes

243

PREFÁCIO

A obra coletiva em questão enfoca o tema **“O Impacto da Corrupção sobre as Políticas Públicas.”**

As políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. (LUCHESE, 2004, p. 1).

A corrupção, no âmbito das políticas públicas, acha-se intimamente relacionada com o arranjo institucional da organização política, verificando-se ainda na interface dos setores público e privado. Os interesses privados a serem satisfeitos pelo esquema de corrupção dependem, sobretudo, da ação discricionária dos agentes públicos, ao possibilitarem a utilização do pagamento de propinas e de suborno, num quadro de cultura da esperteza. Nessa perspectiva, quanto mais poder detém a burocracia, quanto mais intervenção estatal, mais corrupção é produzida, já que os esquemas de corrupção dependem de recursos políticos ou materiais para viabilizar a ação discricionária das autoridades estatais.

As políticas públicas são o espaço apropriado para a prática de vícios compatíveis com a corrupção, revelando a ineficiência estatal para alcançar o bem comum que se constrói a partir de normas e valores em torno dos quais se organiza e se exercita a política. Os atos de corrupção comprometem o bom governo, concebido como aquele que observa as normas e os valores que dão legitimidade às instituições, notando-se ainda que é no cenário de crise política que a desordem e a decadência provocadas pela corrupção tornam-se endêmicas, com o comprometimento da moralidade político-ad-

ministrativa, e a busca de satisfação de interesses privados para que se satisfaçam necessidades concretas desvinculadas da adesão a valores que constituem o substrato material da esfera pública.

Entendida como desvio da legalidade instituída no Estado Democrático de Direito, a corrupção, ao afetar a construção da vida democrática, reclama que se criem mecanismos de controle e de responsabilização dos agentes burocráticos aos quais se imputam os desvios de conduta. Para tanto, imprescindível que se promova a desocultação da corrupção. Além dos mecanismos clássicos de separação de poderes, freios e contrapesos do poder político, catálogo de direitos e garantias fundamentais, assumem especial relevo, como formas de controle da corrupção, a opinião pública, via sociedade civil, o Direito e seus procedimentos.

No caso da opinião pública, ressalte-se a existência, no âmbito da sociedade civil, de diversas iniciativas contra a corrupção, destacando-se a melhoria da transparência dos atos de governo e a o acesso dos cidadãos à informação, de modo a compreender, entre outras ações, o monitoramento, por organizações não governamentais, de licitações públicas, remuneração e evolução patrimonial de servidores públicos, e supervisão de programas sociais. A imprensa também participa do controle social da corrupção, ao divulgar escândalos midiáticos de fatos delituosos atribuídos a agentes estatais, informando a sua prática à opinião pública.

Já no domínio do Direito e seus procedimentos, cabe aos juízes e tribunais ser responsivos diante das expectativas normativas da sociedade, processando e julgando ações civis e criminais envolvendo atos e esquemas de corrupção.

Destaque especial merece, nesse conjunto de medidas, a improbidade administrativa, que constitui um dos maiores males que envolve a máquina administrativa brasileira, constituindo-se um aspecto negativo da má administração, o que justifica a implementação de um controle mais rígido e a observância das normas legais e regulamentares, no intuito de representar contra o abuso de poder, a ilegalidade ou a omissão.

Agências estatais de controle, fiscalização e aplicação de sanção a servidores públicos (auditorias, controladorias, entre outras) também comporiam o mosaico de instituições legais de combate à corrupção.

O livro que ora se publica reúne textos de juristas e estudiosos, com sólida formação acadêmica, e que trazem ao leitor uma plura-

lidade de horizontes de modo a abranger o fenômeno da corrupção e seus reflexos nas diversas modalidades de políticas públicas.

Assim é que, inicialmente, o autor *Alex Dylan Freitas Silva* analisa “O impacto da corrupção na Política Previdenciária: progressividade da fórmula 85-95 e a manutenção disfarçada do fator previdenciário”, ressaltando que é comum desvirtuar o sentido da Lei e os interesses da nação, seja em razão da incompetência dos governantes, seja em função da crescente e avassaladora corrupção praticada politicamente. Com isso, a história da Previdência Nacional acaba por ficar totalmente maculada pela “roubalheira” praticada ao longo de vários anos. Assevera que fundos, que deveriam ser utilizados para dar segurança à sociedade brasileira, garantindo a manutenção da ordem e da paz, acabam sendo desviados para diversas outras finalidades, alheias aos interesses dos segurados da Previdência Social. Salienta que, quando finalmente o segurado recobrou suas esperanças de melhores aposentadorias, a partir da tramitação (no Congresso Nacional) da proposta de criação da fórmula 85-95 (que permitia o afastamento do fator previdenciário), o Governo novamente agiu, ceifando completamente os anseios de milhares de pessoas. Vetou a proposta inicial da fórmula 85-95 e, posteriormente, criou uma regra de progressividade, que previa sua transformação no somatório 90-100 (idade mais tempo de contribuição). Com isso, o Governo Federal conseguiu, de forma disfarçada, manter os efeitos nefastos do fator previdenciário e a insatisfação dos futuros novos aposentados.

O capítulo “O impacto da corrupção administrativa na vida social como fator determinante da ausência de políticas públicas”, de autoria da Desembargadora Ângela de Lourdes Rodrigues, apresenta uma análise desse impacto como fator determinante da ausência de políticas públicas, sopesando os anseios da população brasileira com a Constituição da República de 1.988 e o Estado Democrático de Direito quanto à necessidade daquelas políticas no Brasil e sua importância para os entes públicos (União, Estados e Municípios) e a sociedade. A autora avalia os princípios da Administração Pública e o que ocorre quando os governantes deles se distanciam, ao se permitir a abertura para a corrupção administrativa na vida pública e os efeitos que ocasionam com a ausência de políticas públicas. Conclui que a corrupção administrativa na vida social é o fator determinante da ausência de políticas públicas, porque o interesse particular sobrepõe ao interesse público, desviando recursos e patrimônio público para beneficiar uns poucos em prejuízos de toda uma sociedade.

Em seguida, *Bruno Wanderley Júnior*, discorre sobre “O Combate à Corrupção no Direito Internacional”, aduzindo, em síntese, que corrupção é, das condutas ilícitas, a que mais degrada a sociedade e compromete a qualidade de vida das pessoas e o próprio desenvolvimento das nações. O autor aborda o contexto da cooperação internacional para o combate à corrupção, dedicando especial atenção aos principais tratados sobre a matéria, no âmbito global e regional. Destaca, nesse sentido, três convenções internacionais, destinadas a promover a cooperação internacional e traçar as diretrizes para auxiliar os Estados na definição de políticas públicas de combate à corrupção: a Convenção da OEA (Organização dos Estados Americanos); a Convenção da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico); e a Convenção da ONU (Organização das Nações Unidas). Sustenta que a cooperação internacional auxilia os Estados na construção de instrumentos jurídicos e administrativos internos, criando canais de cooperação entre os sujeitos do Direito Internacional para potencializar o enfrentamento do problema e dar eficácia às normas nacionais e internacionais para o efetivo combate à corrupção.

Após, *Carlos Eduardo Cancherini*, trata do “*Impeachment*”, assunto bastante discutido na atual conjuntura brasileira. Enfatiza que o país vem sendo assolado por uma série de denúncias de corrupção envolvendo a classe política de uma maneira geral, e grandes empreiteiras que possuem contratos com o governo e com empresas estatais. Argumenta que o país enfrenta uma grave crise econômica, que vem obrigando o governo a adotar medidas que, durante a campanha política, foram rechaçadas peremptoriamente pela então candidata vitoriosa nas urnas, como aumento de impostos, aumento da taxa de juros, entre outras, culminando com o aumento da inflação. Conclui que o *impeachment*, como instrumento de defesa do cidadão e do sistema democrático contra o abuso de poder daqueles que o detêm no mais alto escalão, traduz-se em obstáculo ao desrespeito às normas constitucionais e à violação dos direitos fundamentais e pétreos previstos na Constituição da República, que planta suas raízes na comunhão de interesses e no processo consensual na construção da sociedade. O *impeachment* constitui conquista da democracia, pois permite ao povo o controle da legalidade dos atos de seus governantes, sem a necessidade do uso da força, de armas ou de revolução.

Carlos Henrique Soares trata da “Justiça transicional e políticas públicas – a experiência brasileira”, trabalhando as principais

questões que levaram o Brasil a praticar medidas de uma justiça transicional, bem como apresentar a sua experiência na aplicação das referidas medidas. Discute avanços e retrocessos, e informa que no Brasil existem limites para um efetivo enfrentamento do passado e dos atos considerados crimes lesa-humanidade. Aduz que a história nos mostra que a não punição dos culpados por esses crimes acabam por incentivar mais a revolta e não o apaziguamento social. Assevera que o Brasil, no modelo de *justiça transicional* vem caminhando a passos lentos no resgate de sua história e no resgate de seu passado, mas anda mal ao entender que crimes de lesa-humanidade praticados no regime autoritário não podem mais ser punidos em razão da lei da anistia.

Cristiana Fortini, por sua vez, trata do “Combate à corrupção nas contratações públicas: breve comparação entre ferramentas previstas no sistema jurídico brasileiro e no sistema norte-americano”. Diz que o problema da corrupção representa constante ameaça ao bom governo, inibe o desenvolvimento econômico e social, gera desperdícios de recursos públicos e provoca a manutenção da pobreza. Sustenta a autora que é preciso que, aliado ao aprimoramento do controle interno, haja uma mudança cultural dos brasileiros que devem passar a inadmitir categoricamente a prática da corrupção. Afiança que os pais devem educar os seus filhos enfatizando a crítica à corrupção, como um mal que deve ser erradicado; os professores devem ensinar aos seus alunos que os cidadãos de um Estado Democrático repudiam qualquer forma de desvio, e a sociedade deve prezar pelos valores éticos e morais e praticá-los diariamente.

Délia Mara Villani Monteiro destaca “A importância do controle interno de prevenção à corrupção”, expondo que a forma de combater a corrupção deve ser preferencialmente preventiva. Por isso, o controle interno ocupa um papel relevante nesse processo, pois propicia à Administração Pública conhecer os seus processos de trabalho e evitar que erros sejam cometidos. A função do órgão de controle interno, dentro de uma visão sistêmica, é detectar eventuais desvios ou problemas que ocorram durante a execução de um processo de trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que ele se reoriente na direção dos objetivos traçados pela instituição. Nesse cenário, o fortalecimento do sistema de controle interno na Administração Pública é medida necessária para impedir que atos de corrupção sejam praticados.

Denilson Victor Machado Teixeira trata das “fraudes no sistema previdenciário e o impacto econômico”, apontando que se torna necessária uma conduta mais efetiva do Estado no combate à fraude, tal como a praticada pela “Força-Tarefa Previdenciária.” A Previdência Social se traduz em direito fundamental, cláusula pétrea, inclusive como valor de igualdade, através de políticas públicas que visam amparar as pessoas em suas contingências imprevisíveis e previsíveis, dentre outras, as quais devem ser efetivas e integrais, a fim de traduzir respeito ao ser humano, à sua dignidade (um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, *ex vi* do art. 1º, inc. III, da CRFB/1988). Expõe que uma das soluções para reduzir as fraudes no sistema previdenciário, que nunca acabam ante aos constantes cometimentos de atos ilícitos, é melhorar a gestão pública. A questão previdenciária tem que ser analisada em sua natureza: são direitos sociais identificáveis como de segunda dimensão, eis que exigem uma ação positiva do Estado, tanto para cobrir as contingências sociais quanto para fiscalizar e punir, reduzindo-se, pois, as fraudes no sistema.

Edgar Gastón Jacobs Flores Filho e Umberto Abreu Noce dissertam sobre a “regulação, *rent seeking* e o risco de corrupção: o caso do UBER”. Analisam algumas normas municipais brasileiras sobre o UBER, um aplicativo criado por uma empresa privada para ofertar serviços de transporte que está sendo bastante discutido, e regulado, entre 2015 e 2016, no Brasil. O tema da regulação e do *rent seeking* estão, portanto, em voga. Casos como o da regulação do aplicativo UBER demonstram que grupos de pressão atuam com vigor, mas falta ainda identificar, numa análise mais detalhada das normas, o que efetivamente haverá de vantagem e desvantagem para os usuários dos serviços, bem como para as pessoas que dirigem diariamente em ruas abarrotadas de veículos de transporte individual. Mas segundo avalia o autor, para juristas e economistas o momento de efervescência é relevante a fim de que se possa pensar o quão importante possam ser os órgãos regulatórios e legislativos, bem como os meios de controle que a sociedade detém sobre eles.

Germano Luis Gomes Vieira fala sobre “o poder de polícia ambiental e ações de prevenção à corrupção”, salientando que a corrupção é um óbice para a consolidação da democracia e afeta negativamente o crescimento econômico de um país e a efetividade das políticas públicas, inclusive ambientais. A responsabilidade do agente público da área ambiental, pelos ilícitos que venha a praticar, é consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca do interesse

público, do dever de transparência e da obrigação de prestar contas sobre planos, programas e políticas públicas. Para o autor, o problema da corrupção não pode ser solucionado unicamente mediante o emprego de ações repressivas e punitivas. Quando a corrupção tem lugar na área ambiental, não é apenas um desvio ético e moral que merece reprovação e punição: as políticas públicas de preservação, conservação e melhoria da qualidade ambiental são afetadas.

Lilian Gomes, por sua vez, trata da “corrupção e políticas públicas de moradia: a favela como símbolo máximo do privatismo de interesses na gestão das cidades”. Destaca que, no Brasil, os sinais de corrupção, nesse domínio, surgem a partir do processo da Proclamação da República. Discorre sobre como as políticas públicas de moradia estão associadas ao modo de concepção do espaço agrário fundiário brasileiro. Ao abordar o fenômeno da favelização no Brasil, demonstra de que modo essa forma de moradia é a expressão da ausência de políticas públicas que se pautam pelo cerne republicano. Afirma que a realidade das favelas fica, assim, submetida às intempéries dos sistemas políticos vigentes, e seus moradores mantêm-se em situação irregular, à mercê dos ditames dessa visão de política urbana. As políticas mais impactantes que têm sido efetivadas para essas áreas, como, por exemplo, as UPPs no Rio de Janeiro, ainda se pautam por políticas públicas tecnicistas, burocratizadas, centralizadas, preconceituosas e sem a participação da população diretamente atingida.

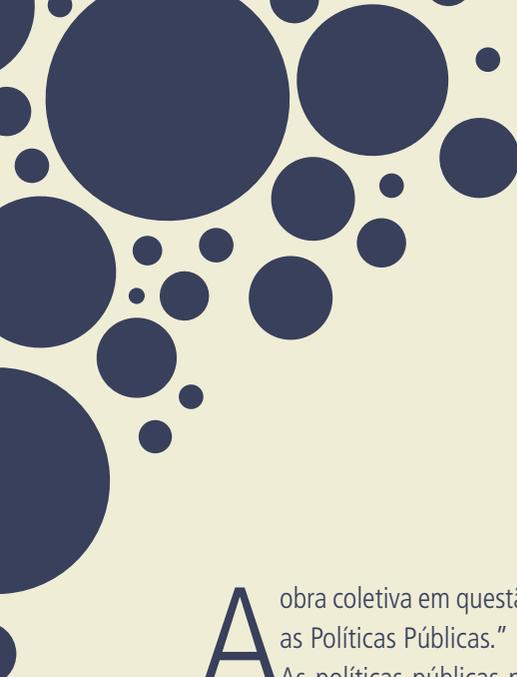
Simone Letícia Severo e Sousa e Yuri Hugo Neves Fagundes tratam da “improbidade administrativa: corrupção na saúde pública, no que tange o fornecimento de medicamentos”. Salientam que o Estado vem se mostrando ineficaz e por vezes totalmente omissivo em relação à proteção à saúde no Brasil, e que a regulação brasileira não tem investido na saúde, enquanto serviço público, sendo favorável ao aumento da participação privada no setor. Ressaltam que o uso da coisa pública de maneira dissociada do interesse público, na área da saúde, tem gerado inúmeros prejuízos ao erário e trazido inconformismos da população em relação às condutas dos agentes públicos, em especial dos agentes políticos. Aduzem que a improbidade no setor da saúde constitui um ato repugnante e lamentável, vez que a saúde está intimamente ligada ao direito à vida, direito esse que deve ser priorizado em qualquer aspecto.

Para concluir: a visão plural dos autores, constante dos artigos que compõem esta obra, e que reflete a força criativa de suas ideias,

recomenda, por si só, a leitura do livro como referência temática no âmbito da corrupção e das políticas públicas no Brasil.

Kildare Gonçalves Carvalho

Professor de Direito Constitucional. Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ex-Presidente do Tribunal Regional Eleitoral. Ex-2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e ex-Superintendente da Escola Judicial.



A obra coletiva em questão enfoca o tema “O Impacto da Corrupção sobre as Políticas Públicas.”

As políticas públicas podem ser definidas como conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades diretas de produção de serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos. (LUCHESE, 2004, p. 1).

Dentre as condutas ilícitas, a corrupção é a que mais degrada a sociedade, afeta o desenvolvimento do país, comprometendo a qualidade de vida das pessoas e o próprio desenvolvimento das nações.

A visão plural dos autores, constante dos artigos que compõem esta obra, e que reflete a força criativa de suas ideias, recomenda, por si só, a leitura do livro como referência temática no âmbito da corrupção e das políticas públicas no Brasil.



D'PLÁCIDO
EDITORA
www.livrariadplacido.com.br

ISBN 978-85-8425-406-4



9 788584 254064