

ARTIGO JURÍDICO

A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ELEMENTO IMPEDITIVO A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Caio Cesar Moraes Grande Guerra¹

RESUMO

A formação dos Estados Modernos derivam da importância social dos juristas, nesse sentido, o sociólogo Pierre Bordieu chama o Estado de uma “Ficção Jurídica”, movido pelo fato de que o direito resulta de relações de força entre os próprios juristas (entre os “teóricos” e os “profissionais da prática jurídica”), assim como entre os juristas e seus mandatários (ou entre aqueles que oferecem proteção jurídica e aqueles que precisam dela). Os juristas são responsáveis pela codificação, que cria efeitos de racionalização, universalização e normalização. O direito ganha, assim, sua força específica que consegue até mesmo criar um novo Estado. Nesse sentido, após o surgimento do Estado brasileiro de 1988 a temática sobre a corrupção surge com uma ótica diferenciada, motivada pelos anos ditatoriais e nebulosos vividos anteriormente. Com isso, insta salientar que especificamente a corrupção existente na administração pública é muita das vezes olvidada por grande parcela dos cidadãos, isso acaba por prejudicar inúmeros direitos que permeiam a vida social, e entre eles, em especial, tem-se os Direitos Fundamentais Sociais. Por isso, impende assinalar de que forma a corrupção na Administração Pública atua como elemento impeditivo a concretização dos direitos fundamentais sociais.

ABSTRACT

The formation of the Modern States derives from the social importance of the jurists, in that sense, the sociologist Pierre Bordieu calls the State a "Legal Fiction", moved by the fact that the law results from relations of force between the jurists themselves (between the "theoreticians" "And" practitioners of legal practice "), as well as between lawyers and their agents (or between those who offer legal protection and those who need it). Jurists are responsible for codification, which creates rationalization, universalization and normalization effects. The right thus gains its specific strength that even manages to create a new state. In this sense, after the emergence of the Brazilian State of 1988, the issue of corruption emerges with a different perspective, motivated by the dictatorial and nebulous years previously lived. Therefore urges to point out that specifically corruption in public administration is often forgotten by a large number of citizens, which end up hampering countless rights that permeate social life, and among them, in particular, are Social Fundamental Rights. Therefore, it is important to point out how corruption in the Public Administration acts as an impediment to the realization of fundamental social rights.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; Administração Pública; Corrupção

¹ Mestrando em Direito (PPGDC/ UFF). Pós Graduado em Direito e Saúde (FIOCRUZ). Advogado e Bacharelado em Sociologia (UFF).

1. INTRODUÇÃO

A Constituição alberga as opções políticas fundamentais de uma comunidade, portanto sujeita-se às variações temporais e espaciais identificadoras, em cada caso, do povo e da época histórica que visa regular. Ela, como estatuto jurídico do político, define os princípios políticos constitucionalmente estruturantes, estipula a configuração e disposição organizacional do Estado e do governo, estabelece as atribuições e competências constitucionais dos órgãos de direção política, e determina os princípios, formas e processos fundamentais da formação da vontade política e das tomadas de decisões pelos órgãos político-constitucionais.

Neste sentido, o legislador constituinte erigiu ao patamar de princípios constitucionais que regem a Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme prescreve o artigo 37 caput.

Indubitavelmente que a Administração Pública dispõe de farto arcabouço legislativo, que deveria ser suficientemente hábil para pautar as ações do gestor público na condução do ente estatal. Apesar disso, o que se verifica na prática é que as regras e os princípios norteadores da Administração Pública são aviltados com muita frequência em razão de práticas que são realizadas ao arpejo da lei.

Com isso, não se pode olvidar que a relação do homem em sociedade é preocupação da filosofia e da sociologia, com proposições de teses e teorias que permeiam o contexto político trazido na discussão sobre a corrupção, e em especial na Administração Pública.

2. SOBRE A CORRUPÇÃO

Inicialmente, faz-se necessário tentar compreender o que seria a corrupção num sentido amplo, para que com isso seja possível delimitar a discussão trazida a baila no presente artigo. Nesse sentido, a professora Heloisa Starling, lembra que:

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.²

²STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: ensaios**

Com isso, tendo em vista esse efeito que a corrupção pode produzir numa democracia (e diante da República), Maurício Abdalla diz que,

Nas democracias burguesas a instituição da representação adquiriu um fim em si mesma. Ao invés de se escolher representantes para servirem como meio para o exercício do poder de toda a sociedade, a democracia se diluiu na escolha de representantes, não são os cidadãos que exercem a soberania, mas uma aristocracia com o nome de democracia. Nesse modelo de sistema político, os setores sociais que conseguem controlar os representantes eleitos são os que realmente detêm a soberania. Uma vez que esse controle é exercido geralmente por quem tem mais dinheiro³,

Nesse sentido o referido autor prossegue, “a corrupção não é um desvio na política que possa ser corrigido pelo lado moral, mas forma essencial e necessária de funcionamento do Estado no capitalismo.”⁴. Evidencia-se portanto que o caso da corrupção na sociedade brasileira se vincula ao próprio funcionamento do modelo Estatal capitalista implementado no território nacional por grupos estruturalmente e historicamente detentores de poder.

Com efeito, partindo-se da ideia acima esposada evidencia-se que a corrupção na sociedade brasileira está, de certo modo, também vinculada ao funcionamento do modelo Estatal implementado no território nacional por grupos estruturalmente e historicamente detentores de poder. Sendo evidente que no Brasil, como já apontava Raymundo Faoro em “Os donos do poder”, sempre teve associação, e até mesmo confusão, entre capital público e privado. Surgiu assim uma combinação do que era estatal com o que era privado, obedecendo este às diretrizes daquele, com compensações de seu estímulo e proteção. Estabeleceram-se, assim, grupos intimamente conectados no tecido público, em um “jogo” de trocas de vantagens em que grupos políticos se fortaleceram, fato esse que gerou uma disparidade de relações de poder em que fomentou-se a formação do patronato político brasileiro viciado em poder.

Nesse sentido Faoro diz que:

“Entre o Estado e o particular, na exploração dos tributos e dos monopólios, se fixa, densa e ávida, impiedosa e insaciável, uma camada de exploradores, alimentada pela Coroa (...) Dos redondos contratos sobrarão muito pra corrupção (...) Os próprios cargos públicos do Brasil, reservados a premiar serviços e colocar a nobreza ociosa, passaram a ser vendidos, a partir do século XVIII (...) A burguesia, fechado o caminho da revolução industrial no país, se converte em apêndice da

e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.259

³ABDALLA, Maurício. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acessado: 13/11/2017

⁴ABDALLA, Maurício. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acessado: 13/11/2017

nobreza, apêndice que seus rendimentos e se assenhoreia de privilégios.”⁵

Com isso, para entender algumas discussões propostas sobre a corrupção no contexto brasileiro, faz-se necessário apresentar uma breve definição do que seria o “jeitinho brasileiro”⁶.

Assim sendo, Barroso diz que “Em sua essência, o jeitinho envolve uma pessoalização das relações, para o fim de criar regras particulares para si, flexibilizando ou quebrando normas sociais ou legais que deveriam se aplicar a todos. Embutido no jeitinho, normalmente estará a tentativa de criar um vínculo afetivo ou emocional com o interlocutor”⁷ (grifos nossos).

Note-se que o tal “jeitinho” se engendra dentro da “confusão” feita entre a esfera pública com a privada, (como já visto), no sentido de que há uma pessoalização das relações que sempre beneficiam o interlocutor, pois o mesmo acaba por criar regras que se tornam benéficas para si e que em situações cotidianas acarretam em atos de corrupção, como por exemplo o pagamento de suborno para funcionários públicos com o intuito de que seu processo administrativo seja mais célere.

Com objetivo de elucidar melhor a situação apresentada, o professor Marcos Otavio Bezerra⁸ em seu artigo “Corrupção e produção do Estado” faz uma análise a partir do ponto de vista de uma empreiteira, de que maneira seus interesses econômicos são transformados em interesses do Estado através da mobilização de redes de contato com funcionários, políticos e autoridades governamentais. Para o referido autor, inspirado em Pierre Bourdieu, tal fato acontece pelo fenômeno da oficialização, “isto é a transformação

⁵ FAORO, Raymundo. *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro 1*. Ed. Global, 11ª ed. 1997, p.233,234.

⁶ Sergio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991 (a 1ª edição é de 1936); Roberto DaMatta, *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997 (a 1ª edição é de 1979); e *O jeitinho brasileiro*. Entrevista ao Blog Mania de história <https://maniadehistoria.wordpress.com/o-jeitinho-brasileiro/>. Acesso em 29/04/2018; O presente artigo não tem o objetivo de discutir questões relacionadas a construções teóricas, contudo torna-se fundamental uma breve conceituação do “jeitinho brasileiro”, para o entendimento posterior de determinadas discussões e do entendimento de como casos de corrupção se relacionam não numa perspectiva imediatista e sim de algo que foi construído.

⁷BARROSO, Luís Roberto. *Ensaio sobre o Jeitinho brasileiro*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>, Acessado: 29/04/18

⁸ Possui doutorado (1998) em Antropologia Social pelo PPGAS/Museu Nacional/UFRJ e pós-doutorado na École normale supérieure (Paris) (2003) e École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris) (2014). Professor titular da Universidade Federal Fluminense, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Coordenador do curso de Ciências Sociais (2006-2008) e Vice-Diretor do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (2016-atual). Pesquisador de produtividade em pesquisa do CNPq (categoria 2).

dos interesses econômicos da empresa em interesses que ganhem a forma de uma medida do Estado”⁹.

Diante do exposto, é evidente que a corrupção também se manifesta em razão de comportamentos corruptivos praticados por indivíduos que não compõem a estrutura político-administrativa, ou seja, que não são agentes públicos, mas que se valem da corrupção instalada nos diversos setores e que igualmente adotam práticas corruptivas ao pagar, por exemplo, suborno para obtenção de tratamento médico-hospitalar ou qualquer outra ação que venha a ser praticada pelo Estado.

É notório que, por outro lado, a corrupção pode existir pela via dos comportamentos corruptivos de alguns cidadãos, como quando alguém paga suborno para obter determinado tratamento médico-hospitalar; ou paga suborno para conseguir vaga escolar, condutas estas que estão a violar os sistemas de ensino e de saúde existentes. E até indiretamente, como quando autoridades estatais permitem, pela via do suborno, que sejam comercializados resíduos tóxicos e depositados sem as cautelas devidas em áreas de densidade demográfica significativa, gerando às pessoas destas localidades danos as suas saúdes ao longo do tempo. Tal situação é definida por Renato Janine Ribeiro¹⁰ como "corrupção cultural" pois, segundo ele, “expressa uma cultura forte em nosso país, que é a busca do privilégio pessoal somada a uma relação com o outro permeada pelo favor. É, sim, antirrepublicana. Dissolve ou impede a criação de laços importantes.”¹¹

Renato Janine comenta também da existência da “corrupção organizada”, a qual “organiza-se sob a forma de complô para pilhar os cofres públicos e mal deixa rastros.” Não se pode olvidar que a corrupção "cultural" é visível para qualquer um. Suas pegadas são evidentes, diferentemente da corrupção cultural, a qual quem a integra não aparece, a não ser depois de investigações demoradas, que requerem talentos bem aprimorados da polícia, de auditores de crimes financeiros ou mesmo de jornalistas muito especializados, importando assim um grande impasse social/institucional gerado por modalidades da própria corrupção.

⁹ BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção e produção do Estado**. Repocs, v. 14, n27, jan/jun. 2017

¹⁰ RENATO JANINE RIBEIRO, 59, é professor titular de ética e filosofia política do Departamento de Filosofia da USP. É autor, entre outras obras, de "República" e do artigo “Corrupção cultural ou organizada?”

¹¹ RIBEIRO, Renato Janine. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2806200909.htm>> Acessado: 10/10/2017

O referido autor comenta ainda que o combate deve ser feito a esses dois tipos de corrupção pois “a corrupção enquanto cultura nos desmoraliza como povo. Ela nos torna "blasé". Faz-nos perder o empenho em cultivar valores éticos. Porque a república é o regime por excelência da ética na política: aquele que educa as pessoas para que prefiram o bem geral à vantagem individual. Daí a importância dos exemplos, altamente pedagógicos.”

Por fim, não menos importante o entendimento formulado por Norberto Bobbio que descreve a corrupção como sendo o:

Fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do Estado. Podemos encontrar três tipos de corrupção: a prática de recompensa para mudar em seu favor o sentir de um funcionário público, o nepotismo que é a concessão de empregos ou contratos públicos, baseando não no mérito, mas sim na parentela e o peculato para desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.¹²

Diante do exposto por Bobbio, pode-se compreender que para existir corrupção é necessário um agente público que desempenhe uma determinada função dentro do aparelho estatal e também que este agente se preste a atender interesses, particulares ou de terceiros que destoam de suas funções típicas e do respectivo órgão ao qual presta serviços.

3. CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1 BREVES COMENTÁRIOS

Antes mesmo da previsão trazida pela Constituição de 1988, a legislação brasileira previu a punição das condutas lesivas ao patrimônio público, mesmo que de maneira esparsa e não aprofundada.

Com isso, em sede constitucional, pode-se dizer que tal marco foi inaugurado de fato pela Constituição de 1946, em seu artigo 141 § 31 que dizia:

§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por

¹² BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**, por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Trad. João Ferreira et al. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª ed. 1986. P. 198

influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica¹³

Ou seja, o artigo em tela traz em seu parágrafo 31 uma breve ponderação sobre o enriquecimento ilícito por abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sendo evidenciado a presença de atos referentes a corrupção administrativa.

Não se pode olvidar ainda que algumas normas, como a apresentada acima, foram reproduzidas, quase que literalmente, pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 01, e, 17 de outubro de 1969.

Em se tratando de legislação infraconstitucional, José dos Santos de Carvalho Filho¹⁴ apresenta que alguns diplomas normativos trataram de forma tímida e incompleta da questão da improbidade administrativa, sempre se referindo ao sequestro e ao perdimento de bens de responsáveis por condutas lesivas ao patrimônio público ou geradoras de enriquecimento ilícito. Dentre esses diplomas destacam-se: o Decreto-Lei nº 3240, de 8 de maio de 1941; a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957; a Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958 e o Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968¹⁵

Nesse sentido, pode-se afirmar devido aos ensinamentos obtidos ao longo dos estudos sobre a História das Constituições brasileiras, uma abordagem completa sobre a temática somente adveio com a Constituição Federal de 1988, que deu novo contorno à moralidade administrativa, consagrando-a em princípio constitucional regente das atividades de toda Administração Pública, prevendo, de antemão, em seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa serão punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Com isso, no intento de regulamentar a previsão constitucional e coibir efetivamente a prática de atos de improbidade, foi promulgada no dia 2 de junho de 1992 a Lei nº 8.429/92, que disciplinou os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, as sanções cabíveis, bem como os

¹³ DO BRASIL, Constituição de 1946, artigo 141 §31 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> . Acesso: 29/11/17

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18 ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.927.

¹⁵ Vale observar que não seria prudente por parte deste autor comentar e apresentar todas as Leis e os Decretos-Lei acima apresentando, tendo em vista que o objeto deste artigo é outro. Sendo evidente que para a presente obra, tais dados são unicamente referenciais históricos da corrupção administrativa no ordenamento jurídico brasileiro

procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis, evidenciando de fato a preocupação do legislador em punir aquele que realiza os atos de improbidade administrativa, ou, como apresentado no artigo em tela, corrupção administrativa.

3.2 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A Constituição de 1988, chamada também de Constituição Cidadã, inovou o plano jurídico nacional tendo em vista as previsões estabelecidas ao longo de toda sua estrutura. Insta salientar ainda que com a referida Carta Magna, o Estado brasileiro passa a ser um “novo Estado”, como sugere Michel Temer¹⁶:

Ressalte-se a ideia de que surge novo Estado a cada nova Constituição, provenha ela de movimento revolucionário ou de Assembleia Popular. O Estado brasileiro de 1988 não é o de 1969, nem o de 1946, de 1937, de 1934, de 1891, ou de 1924. Historicamente é o mesmo. Geograficamente é o mesmo. Não o é, porém, juridicamente. A cada manifestação constituinte, editora de atos constitucionais como Constituição, Atos Institucionais e até Decretos (veja-se o Dec. 1, de 15.11.1889, que proclamou a República e instituiu a Federação como forma de Estado), nasce o Estado. Não importa a rotulação conferida ao ato constituinte. Importa a sua natureza. Se dele decorre a certeza de rompimento com a ordem jurídica anterior, de edição normativa em desconformidade intencional com o texto em vigor, de modo a invalidar a normatividade vigente, tem-se novo Estado. (TEMER, 1989, P 35)¹⁷

Com isso, fica evidente a importância dos juristas para a formação do Estado, nesse sentido, o sociólogo Pierre Bourdieu chama o Estado de uma “Ficção Jurídica”¹⁸, movido pelo fato de que o direito resulta de relações de força entre os próprios juristas (entre os “teóricos” e os “profissionais da prática jurídica”), assim como entre os juristas e seus mandatários (ou entre aqueles que oferecem proteção jurídica e aqueles que precisam dela). Os juristas são responsáveis pela codificação, que cria efeitos de racionalização, universalização e normalização. O direito ganha, assim, sua força específica que consegue até mesmo criar um novo Estado.

Portanto, nesse pensar, especificamente no caso da corrupção administrativa, a Constituição de 1988 corporifica aquilo que a sociedade civil clamava num momento de pós-ditadura, criando um novo ethos social sobre a temática.

¹⁶ Michel Miguel Elias Temer Lulia é um político, advogado e escritor brasileiro, atual presidente da República Federativa do Brasil, formado na Universidade de São Paulo.

¹⁷ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros: 1989 p.35

¹⁸ Tal discussão pode ser vista com enorme ênfase na obra “Sobre o Estado” de autoria do autor francês Pierre Bourdieu.

Assim sendo, pode-se observar que o artigo 37, §4º da Constituição demonstra isso de maneira latente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (grifos nossos)¹⁹

Nesse sentido, a previsão constitucional atual demonstra uma vontade da sociedade civil que foi posta, principalmente, pelas forças dos juristas nacionais (num sentido de dominação positiva ou negativa que não cabe aqui se discutir), a qual evidencia que pela Lei aqueles que realizarem os atos de improbidade administrativa (corrupção administrativa) terão seus direitos políticos suspensos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário público, ou seja, a devolução dos bens para o poder público, e além disso, podem ser réus de ação penal. Segundo a Constituição Federal há de se ter uma punição exemplar do “corrupto”.

3.3 REGULAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada também de Lei de improbidade administrativa, adveio do mandamento constitucional esculpido no artigo 37 §4º da Constituição Federal, em especial a partir de sua entrada em vigor, tem se mostrado como um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público, da moralidade e da eficiência no desempenho na gestão dos recursos públicos.

A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu num momento em que a sociedade brasileira clamava pela instituição de medidas efetivas de moralização e ética no setor público, de combate à corrupção e de punição daqueles que atuam em prol dos interesses pessoais em detrimento do interesse público, ocasionando, na maioria das vezes, prejuízos ao erário e à reputação da Administração.

A lei 8.429 de 1992 é dividida em cinco capítulos, e neles, a lei estabelece os principais aspectos materiais e processuais necessários à apuração dos atos de improbidade administrativa e punição dos responsáveis, como: definição dos sujeitos

¹⁹ DO BRASIL Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 29/11/2017.

ativos e passivos, as espécies dos atos de improbidade, as penas aplicáveis, o procedimento administrativo e processo judicial e dos prazos prescricionais.

Insta salienta que a Lei de improbidade não trouxe consigo um conceito específico para a improbidade administrativa, limitando-se a distinguir as espécies de atos de improbidade em três categorias distintas, conforme os resultados provocados para a Administração, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Diante da ausência de um conceito legal de improbidade administrativa, muitos doutrinadores do direito administrativo procuraram formular um conceito que melhor reflita o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Neste intento, muitos juristas procuram diferenciar o conceito de improbidade do conceito de moralidade em razão do fato de ter a Constituição se referindo à probidade administrativa e à moralidade em dispositivos diversos. Dentre esses doutrinadores está Wallace Paiva Martins,²⁰ que considera a probidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei nº 8.429/92.

Outros autores, no entanto, liderados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, entendem que probidade, como princípio regente dos atos da administração, é um conceito mais amplo que o de moralidade, pois submete os atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade.

Além disso, existe, também, uma terceira corrente doutrinária, a qual se filia José dos Santos Carvalho Filho, defensora da inexistência de diferença semântica entre o significado das expressões moralidade e probidade e que essas expressões podem ser utilizadas para o mesmo fim de preservação da moralidade administrativa

Não se pode olvidar que essa terceira corrente doutrinária mostra-se mais coerente aos propósitos da Constituição, pois efetivamente não há necessidade de se distinguir os sentidos dos termos probidade e moralidade já que ambos buscam o mesmo objetivo que é a eficiência e zelo na administração e gestão do patrimônio público.

²⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002. p.103. 106.109

3.3.1 Sujeito Ativo

Após uma breve observação com relação a previsão constitucional e a regulamentação legal, deve-se apresentar quem seriam os sujeitos ativos dos atos de improbidade, ressaltando conforme visto no item 3.1 que quem determina tais sujeitos é o próprio Estado.

Nesse sentido, Carvalho Filho diz que:

denomina-se *sujeito ativo* aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa.²¹

Insta salientar que, Di Pietro de forma mais legalista ainda, diz que “a lei de improbidade administrativa considera como sujeitos ativos o agente público e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou de se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta”.²²

Com esses breves conceitos apresentados, impende ressaltar que no sistema adotado pela Lei 8.429 de 1992, podem identificar-se dois grupos de sujeitos ativos: os agentes públicos e os terceiros. Insta salientar portanto que os agentes públicos são conceituados pela própria Lei de Improbidade em seu artigo 2º como sendo “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

Já os terceiros são definidos pelo artigo 3º da referida Lei, que diz “(...) aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” Não se pode olvidar que, conforme diz o Ministro Herman Benjamin o terceiro somente recebe o influxo da Lei de Improbidade se estiver de algum modo vinculado ao agente, sem vinculação com este, sujeitar-se-á a sanções previstas na respectiva lei de incidência. Significa dizer, por via de consequência, que o terceiro jamais poderá figurar sozinho no polo passivo de uma ação de improbidade, sendo exigível necessariamente a presença de um agente público na relação processual.²³

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.1151

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 891

²³ STJ, REsp 1.155.992, Min HERMAN BENJAMIN, publ. Em 1º.7.2010

3.3.2 Sujeito Passivo

Para o professor Carvalho Filho, o sujeito passivo:

É a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. A despeito do adjetivo “administrativa”, nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. A lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela.²⁴

Assim sendo, o artigo 1º da Lei 8.429 de 1992 enumera os sujeitos passivos principais, os quais sejam pessoas da administração pública direta: União, Estados, Distrito Federal, Municípios; pessoas da administração pública indireta: autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedade de economia mista e pessoas para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído ou contribua com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, por exemplo, no caso em que o Poder Público tenha doado imóvel que equivale a 70% do patrimônio da entidade; ou em que conceda subvenção cujo total ânuo atinja o percentual de 60%.

3.3.3 Atos que geram a improbidade administrativa

Diante de todo o exposto sobre a corrupção administrativa, torna-se fundamental apresentar, mesmo que de maneira breve, quais são os atos que geram a improbidade administrativa?

Tal resposta é encontrada na própria Lei 8.429 de 1992, e são divididas em quatro categorias distintas, sendo considerados os valores jurídicos afetados pela conduta e suscetíveis de tutela:

- 1 – Atos de improbidade que importam no enriquecimento ilícito (artigo 9);²⁵
- 2 – Atos de de improbidade que causam prejuízo ao erário (artigo 10);²⁶

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.1151

²⁵ Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei

²⁶ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens

3 – Atos de improbidade oriundos de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário(artigo 10 A);²⁷

4 – Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública 11 da Lei 8.429 de 92²⁸

Nesse sentido, cumpre observar que tais atos que ensejam a criação ou ao surgimento da improbidade administrativa estão vinculados a própria Lei²⁹, sendo evidente que o legislador se preocupou em restringir tais situações a um rol taxativo.

3.3.4 A Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por atos ilícitos

A priori, deve-se observar que a norma sobre a prescrição está contida no artigo 23 da Lei de Improbidade. Sendo nos termos de tal mandamento legal, a ação de improbidade pode ser proposta: a) até cinco anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; b) dentro do prazo prescricional contemplado em lei específica para a pena de demissão a bem do serviço público, nos casos de ser o servidor público ou exercente de emprego público, nos casos de ser o servidor titular de cargo público ou exercente de emprego público. Cumpre observar que como se trata de pretensão punitiva, o prazo extintivo apresentado qualifica-se efetivamente como de prescrição.³⁰

Contudo, insta salientar que a prescrição não atinge o direito das pessoas públicas, ou seja, o erário, de reivindicar o ressarcimento de danos que lhe foram causados por seus agentes. A ação, nesse caso, torna-se imprescritível, como bem evidencia o artigo 37§5º da Constituição Federal.³¹

Nesse sentido Carvalho Filho diz que:

Conquanto a imprescritibilidade seja objeto de intensas críticas, em função permanente instabilidade das relações jurídicas, justifica-se sua adoção quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade. Ainda que se tenha consumado a prescrição da

ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

²⁷ Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (Produção de efeito)

²⁸ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente

²⁹ Não sendo devido no presente artigo minuciar cada inciso e discuti-lo com a devida importância merecida, tendo em vista o foco desejado da discussão

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.1183

³¹ § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

pretensão punitiva concernente às demais sanções, a demanda pode prosseguir em relação a pretensão de ressarcimento dos danos ao erário, em face de sua imprescritibilidade³².

Insta salientar que tal posicionamento está pacificado.³³

4 . DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

4.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Tais direitos fazem parte do grupo de direitos fundamentais expressos na Constituição brasileira de 1988. Em função disto, demandam ser acobertados pelas prerrogativas inerentes à condição ou ao status decorrente de sua natureza de ordem fundamental.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 se refere de maneira bastante genérica aos direitos sociais por excelência, como o direito a saúde, ao trabalho, ao lazer entre outros. Partindo desse pressuposto os direitos sociais buscam a qualidade de vida dos indivíduos, no entanto apesar de estarem interligados faz-se necessário, ressaltar e distinguir as diferenças entre direitos sociais e direitos individuais. Portando os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais desiguais, são, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Insta salientar que os direitos sociais dependem de uma atuação do Estado, razão pela qual grande parte dessas normas é de eficácia limitada. Ainda, valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que cria condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017. p.1183

³³ Vide AgRg no Resp 1.481.536, j . 18.12.2014, e AgRg no AREsp 663.951,j. 14.4.2015

4.2 CONCEITO

Luiz Alberto David Araujo, enfatiza que “os direitos sociais, como os direitos fundamentais de segunda geração, são aqueles que reclamam do Estado um papel prestacional, de minoração das desigualdades sociais”³⁴.

Nesse sentido, o referido autor sustenta que:

(...) o artigo 6º do texto constitucional, embora ainda de forma genérica, faz alusão expressa aos direitos sociais: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados. (...) os direitos fundamentais, incluídos os sociais, não estão exaustivamente enumerados no Título II de nossa Magna Carta, existindo, portanto, direitos sociais dispersos ao longo de todo o seu texto. Exemplos destes podem ser encontrados em seu Título VIII, “Da Ordem Social”³⁵.

Para José Afonso da Silva, direitos sociais são: "prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais .”³⁶

Contudo, não são poucas às vezes, em que tais direitos são tratados com descaso e/ou todo tipo de entraves são postos para comprometer sua eficácia e aplicabilidade, mesmo tratando-se de direitos constitucionais que participam do catálogo dos direitos fundamentais, o que torna vulnerável a garantia do mínimo existencial para manutenção digna da pessoa humana.

4.3 EFETIVIDADE

A Constituição Federal de 1988 teve preocupação especial quanto aos direitos sociais do brasileiro, quando estabeleceu uma série de dispositivos que assegurassem ao cidadão todo o básico necessário para a sua existência digna e para que tenha condições de trabalho e emprego ideais. Em suma, todas as formalidades para que se determinasse um Estado de bem-estar social para o brasileiro foram realizadas, e estão na Constituição Federal de 1988.

³⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**/ Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Júnior. – 21. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2017. P.279

³⁵ ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**/ Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Júnior. – 21. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2017. P.280

³⁶ AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 21ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 289.

Contudo, não são poucas às vezes, em que tais direitos são tratados com descaso e/ou todo tipo de entraves são postos para comprometer sua eficácia e aplicabilidade, mesmo tratando-se de direitos constitucionais que participam do catálogo dos direitos fundamentais, o que torna vulnerável a garantia do mínimo existencial para manutenção digna da pessoa humana.

Nesse sentido, faz-se necessário pensar uma vez mais sobre o fato de que o Estado é uma ficção jurídica, conforme apresentado ao longo desse artigo, pois nesse sentido, Pierre Bourdieu faz-se coerente nesse estudo, no instante em que o Estado criado pela Constituição de 1988 possui reivindicações próprias as quais reproduzimos como verdade absoluta dentro desse contexto jurídico-legal e é com elas que as próprias forças que a estruturaram, se sustentam para continuar o processo de dominação existente até hoje na sociedade brasileira, criando situações reais, mas que podem facilmente se tornarem ilusórias, desde que sejam aplicadas contra essa própria força e muitas das vezes isso ocorre com a efetivação dos Direitos Sociais.

Portanto, deve-se indagar o quanto e como a corrupção afeta dispositivos legais e sociais como os Direitos fundamentais sociais.

5. A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ELEMENTO IMPEDITIVO A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Diante das questões teóricas e conceituais trazidas ao longo do presente artigo, não se pode olvidar de se refletir sobre o Estado brasileiro nascido a partir da Constituição de 1988. Conforme já visto, os interesses movidos por uma “pseudo” democracia vinculada aos discursos dos idealistas da época pós ditadura, foram plasmados (em parte) na Carta Magna até hoje vigente.

Contudo, observa-se que a concretização de alguns dispositivos elencados na norma suprema não ocorre por inúmeros motivos, sendo, ao nosso ver, a corrupção um dos principais, senão o principal mecanismo impeditivo.

No breve estudo trazido a baila, houve a preocupação de permear um caminho para evidenciar que a corrupção na administração pública seria tal elemento impeditivo a

concretização dos direitos sociais, sendo assim, pretende-se apresentar alguns “cases” em que fica claro essa mistura entre “público” e o “privado”, a corrupção administrativa e seus efeitos absurdos que inviabilizam a concretização dos direitos fundamentais sociais para o bem-estar do cidadão.

Case 1 – Operação Cadeia Velha – RJ

Tal operação foi deflagrada no dia 14 de novembro de 2017 e envolveu agentes do Ministério Público e cerca de 150 policiais federais, por ordem do desembargador federal Abel Gomes, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), relator da força-tarefa da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro.

Segundo o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, a contabilidade paralela da Fetranspor³⁷ chegou a movimentar entre 2010 e 2016 cerca de R\$ 350 milhões em propinas. Insta salientar que documentos entregues pelo delator da operação, aponta que dois dos principais parlamentares do Estado do Rio de Janeiro estão entre os principais beneficiários e teriam recebido valores de R\$ 49,96 milhões e R\$ 38,62 milhões da Federação.

Os parlamentares (sendo dois ex-presidentes da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro) foram indiciados na Operação Cadeia Velha, deflagrada na terça-feira 14 pelo Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF). A operação investiga o uso dos cargos públicos para corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, em combinação com as empresas de ônibus.

Segundo os investigadores, o esquema criminoso contava com a participação de agentes públicos dos poderes Executivo e do Legislativo (inclusive do Tribunal de Contas do Estado - TCE) e de grandes empresários da construção civil e do setor de transporte do estado.³⁸(grifos nossos)

Em tal operação pode-se constatar a presença de alguns tipos de corrupção, mas, aquela mais gritante é a corrupção organizada (estruturada), em que há uma tentativa de se encontrar com maior precisão os rastros dos crimes praticados. Tal prática,

³⁷ Fetranspor é a Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro, que congrega dez sindicatos de empresas de ônibus que atuam no transporte urbano, interurbano e de turismo e fretamento. Tem por objetivo a representação das empresas de ônibus diante da sociedade e esferas governamentais, incentivar sindicatos e empresas do sistema ao aprimoramento contínuo dos serviços e manter intercâmbio com outras entidades da sociedade civil, visando a dar sua contribuição para o desenvolvimento do Estado. Disponível: https://pt.wikipedia.org/wiki/Federa%C3%A7%C3%A3o_das_Empresas_de_Transportes_d_e_Passageiros_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro Acesso: 09/10/2017.

³⁸ REDAÇÃO, Carta Capital. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/alerj-manda-soltar-picciani-e-deputados-presos-na-operacao-cadeia-velha>> Acesso: 18/11/2017.

apresentada na operação em tela, especificamente prejudica um direito fundamental social elencado no Caput do artigo 6º, o transporte, pois os empresários envolvidos no caso apresentado são os maiores nomes das empresas de ônibus do Estado do Rio de Janeiro, cumpre salientar que tais grandes esquemas estão alicerçados pela própria máquina estatal.

Insta salientar ainda, que o esquema criminoso investigado pela Operação Cadeia Velha levou o estado do Rio de Janeiro a deixar de arrecadar R\$ 183 bilhões em tributos em um prazo de cinco anos. Nesse sentido, o delegado de Polícia Federal (PF) Alexandre Ramagem Rodrigues comentou que:

O conluio criminoso se traduzia em excessivos benefícios fiscais em favor de determinadas empresas e empreiteiras, que levaram a que o estado deixasse de arrecadar em um período de cinco anos mais de R\$ 183 bilhões, ocasionando o atual colapso nas finanças do estado - com este efeito avassalador que essa corrupção sistêmica causou à administração pública.³⁹

Não se pode olvidar que o prejuízo para o cidadão é gigante, tendo em vista que interesses espúrios movidos por práticas corruptas se sobrepõe ao próprio mandamento Constitucional e ao interesse público. Evidencia-se portanto que, não atoa, que os ônibus no Estado do Rio de Janeiro estão em péssimas condições e não conseguem exercer a função básica de transportar as pessoas com a qualidade e com o respeito devido. Daí surge o questionamento, as cifras milionárias envolvidas nos casos de corrupção, investigados entre os empresários de ônibus e as figuras públicas do cenário político do Rio Janeiro, se fossem devidamente investidas no aumento das frotas de ônibus, na qualidade do serviço, na implementação de ar-condicionado nos veículos, na melhoria de salários para os funcionários, entre outras medidas o direito social ao transporte público de qualidade seria respeitado e implementado e concretizado?

Não se pode olvidar, que logicamente não somente a corrupção impede tal feito, contudo, o devido direcionamento da verba pública ou privada facilitaria a concretização de melhorias no serviço de transporte público, no caso em tela, especificamente o de ônibus na cidade do Rio de Janeiro, sendo repetido de fato o mandamento constitucional elencado no artigo 6º da Carta Magna de 1988.

³⁹ OLIVEIRA, Nielmar de. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/pf-investigadesvios-de-r-183-bilhoes-em-tributos-na-operacao-cadeia-velha>>. Acesso: 16/11/2017

Case 2 – Praça 51 em Xerém - Duque de Caxias - RJ

No caso em tela, A acusação é de que o prefeito do município de Duque de Caxias, localizado na baixa fluminense região do Estado do Rio de Janeiro, e outros cinco acusados teriam feito parte de um esquema de fraudes em licitação para a construção de uma praça no bairro de Xerém em Duque de Caxias. No ano de 2008, quando esteve à frente da prefeitura pela primeira vez, o atual prefeito do município, autorizou a construção da Praça 51. Mesmo com todos os valores pagos, que foi de um milhão de reais, a obra jamais saiu do papel.

O autor do presente artigo teve acesso a decisão judicial que condenou o prefeito de Duque de Caxias, sendo importante salientar sua primeira parte, o relatório:

A ação versa, em síntese, sobre irregularidades no serviço de urbanização da Praça 51, no município autor. As condutas ímprobas atribuídas ao réu encontram-se descritas em fls. 17 e 18: a) assinatura de contrato que restou descumprido (078/2008);

b) edição de uma série de atos que geraram danos ao erário do autor.

Formula o autor os seguintes pedidos:

a) decretação da indisponibilidade dos bens do réu, em sede cautelar;

b) ressarcimento do dano experimentado pelo erário;

c) decretação da perda da função pública que o réu estiver exercendo;

d) suspensão dos direitos políticos do réu;

e) pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano;

f) compensação por dano moral coletivos.”

Ainda nesse sentido, atribui o Ministério Público ao réu (atual prefeito de Duque de Caxias) as seguintes condutas ímprobas:

a) funcionar como mentor em estrutura hierárquica montada para a prática de fraudes a licitações;

b) aquisição do imóvel onde seria construída a praça através de “laranja”;

c) determinação da construção de praça de grande porte em local inadequado em vista da densidade demográfica;

d) determinação de alteração do prazo do contrato para utilização de verbas oriundas de royalties de petróleo.

Nesse sentido, pode-se observar que a não concretização das obras da praça 51 em Xerém e o desvio da verba até então referente a construção da praça pública, fato esse comprovado pela sentença que condenou o atual prefeito do município por tal fato, viola frontalmente a previsão constitucional elencada no artigo 6º da carta magna de 88 que é expressa quanto o lazer como sendo um direito social.

Com isso, uma vez mais fica claro que a prática de uma ação corrupta prejudica a concretização daquilo que a própria constituição ordena como sendo um direito fundamental social, pois uma praça é um local de lazer para o cidadão, que acaba por ser lesado quando uma verba é desviada de tal maneira.

Case 3 - Fraude no SUS: pessoas pagam para furar a fila de espera por atendimento

“O esquema de corrupção envolve políticos, funcionários de secretarias de saúde e clínicas conveniadas. Quem não busca a 'ajuda' aguarda anos na fila.”⁴⁰ Nessa primeira frase trazida a baila fica evidente mais uma vez o envolvimento entre o público e privado em casos de corrupção que acabam por violar direitos fundamentais sociais, sendo especialmente a saúde, elencada no rol trazido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, o SUS⁴¹ oferece atendimento médico gratuito, mas é notório que a procura por consultas, exames e cirurgias é muito maior do que a capacidade do sistema pode suportar de fato. Com isso, para agilizar o atendimento, estados e prefeituras criaram centrais de marcação de atendimento, insta salientar que nessas centrais, os pacientes são colocados em uma fila em que a espera pode levar anos - a conhecida fila do SUS.

Em reportagem trazida pelo jornal Hora 1 na Edição do dia 10/10/2016 pode-se observar que:

Os esquemas para furar a fila são sempre muito parecidos. Os políticos tem acesso a funcionários das secretarias de saúde e clínicas conveniadas com o SUS. São esses funcionários que reservam as vagas para os pacientes indicados. "A pessoa vota, é automático. É uma compra de voto, né? É como ganhar uma dentadura, que tinha muito isso no passado. E ganha uma consulta, ganha a cirurgia", afirma o promotor de Justiça Pedro Benatti.

Em todo o Brasil existem denúncias e investigações sobre fraudes na fila de espera do SUS. Um dos esquemas tinha até uma 'Central Clandestina de Marcação'. Em Caldas Novas, Goiás, em uma sala dentro da Secretaria Municipal de Saúde, ao lado do gabinete do secretário, funcionava uma central clandestina de marcação de consultas. No local, um funcionário atendia exclusivamente os encaminhamentos de pacientes feitos por políticos da cidade. Dos 15 vereadores, 14 tinham até pastas na secretaria para os pedidos. O Ministério Público descobriu que o funcionário que operava a central clandestina, tinha acesso antecipado às vagas, como explica o promotor Pedro Benatti: "Esse servidor, podia iniciar a regulação de pacientes a partir das 6h da manhã. Então, das 6h às 7h da manhã, ele tinha para roubar essas vagas".⁴²

6. CONCLUSÕES INACABADAS

Após toda a carga teórica devidamente trabalhada de maneira conceitual, o presente artigo pretende discutir de que a corrupção na administração pública impede a

⁴⁰ Edição do dia 10/10/2016 Hora Um. Disponível em: <<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/10/fraude-no-sus-pessoas-pagam-para-furar-fila-em-consultas-e-exames.html>> Acesso: 12/10/2017

⁴¹ Sistema único de saúde

⁴² Edição do dia 10/10/2016 Hora Um. Disponível em: <<http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/10/fraude-no-sus-pessoas-pagam-para-furar-fila-em-consultas-e-exames.html>> Acesso: 12/10/2017

concretização dos direitos fundamentais sociais, resposta essa que não é de simples solução.

Conforme visto nos *cases* apresentados, a carga que a corrupção, causada e contribuída pela administração pública em sentido amplo, repercute para toda a sociedade em diversas esferas, afetando de forma latente os direitos sociais, pois não há como se efetivar o que a Constituição de 1988 garante sem o devido recurso, porém, o problema todo surge tendo em vista que muitas das vezes há o recurso, mas com os desvios grandiosos realizados na administração pública (não se esquecendo da relação complexa entre o público e o privado), esses recursos deixam de ter sua verdadeira finalidade que seriam de fomentar aqueles objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988⁴³

Portanto, conforme já foi feito, deve-se indagar o quanto e como a corrupção afeta dispositivos legais e sociais como os Direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, faz-se necessário pensar uma vez mais sobre o fato de que o Estado é uma ficção jurídica, conforme apresentado ao longo desse artigo, pois nesse sentido, Pierre Bourdieu faz-se coerente nesse estudo, no instante em que o Estado criado pela Constituição de 1988 possui reivindicações próprias as quais reproduzimos como verdade absoluta dentro desse contexto jurídico-legal e é com elas que as próprias forças que a estruturaram, se sustentam para continuar o processo de dominação existente até hoje na sociedade brasileira, criando situações reais, mas que podem facilmente se tornarem ilusórias, desde que sejam aplicadas contra essa própria força.

⁴³ DO BRASIL, **Constituição Federal**. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABDALLA, Maurício. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acessado: 13/11/2017
- AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 21ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 289.
- ALVES, Cleber Francisco. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana: o enfoque da doutrina social da igreja**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. **Curso de Direito Constitucional**/ Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano Nunes Júnior. – 21. Ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2017.
- ARENDET, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- BAUMAN, Zigmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção e produção do Estado**. Repocs, v. 14, n27, jan/jun. 2017
- BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DO BRASIL, Constituição de 1946, artigo 141 §31 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> . Acesso: 29/11/17
- DO BRASIL, Constituição Federal. Art. 3º.
- DO BRASIL, Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 29/11/2017.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUERRA, Sidney. **Direito humanos na ordem jurídica internacional e reflexos na ordem constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

OLIVEIRA, Nielmar. Disponível em:
<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/pf-investiga-desvios-de-r-183-bilhoes-em-tributos-na-operacao-cadeia-velha>>. Acessado: 16/11/2017

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros: 1989