



**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO - NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO-SENSU" ESPECIALIZAÇÃO
EM CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL E CONTABILIDADE
PÚBLICA**

**LUIS FRANCISCO MORAES LÔBO
VINÍCIUS SODRÉ MARQUES**

ÉTICA E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**ARACAJU
2007**

**LUIS FRANCISCO MORAES LÔBO
VINÍCIUS SODRÉ MARQUES**

ÉTICA E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe como exigência para obtenção do título de Especialista em Controladoria Governamental e Contabilidade Pública.

Orientador: Prof^o Rommel Robatto

ARACAJU
2007

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a DEUS (ARQUITETO DO UNIVERSO), pois sem sua bondade infinita e misericórdia não estaria aqui nesse momento.

A minha saudosa avó Maria Sodré de Souza (minha mãe de coração), por toda dedicação empregada em minha vida.

Ao meu pai Antônio Paulo Sodré de Souza, por depositar em mim confiança durante todos esses anos.

A minha querida tia Gildete Sodré de Souza e ao meu tio Osmar Rodrigues de Araújo, pelo carinho e apoio durante todos esses anos.

A minha companheira Elizabeth Lucena de Britto e ao meu filho Marcus Vinícius Britto Sodré, hoje razão da minha existência, pelo apoio e compreensão das horas retiradas do nosso convívio em prol desse trabalho.

A todos os professores, especialmente ao nosso amigo, companheiro e orientador Rommel Robatto.

Ao Escritório Regional de Procuradoria e Assistência Contábil – ERPAC, pelo apoio e incentivo para realização desse trabalho.

Aos colegas de turma pela amizade construída durante esse período de convívio.

Vinícius Sodré Marques

AGRADECIMENTOS

A DEUS, pela minha existência e por ser o pai eterno que jamais abandona seus filhos, principalmente nos momentos difíceis de nossa vida.

Aos meus pais pelo carinho, apoio, paciência e compreensão.

A minha esposa Josilene Ferreira, por apoio e compreensão, principalmente nos momentos que foram retirados do nosso convívio familiar.

Aos mestres, especialmente Rommel Robatto e João Eudes Bezerra Filho, alicerce nessa nova etapa de minha vida.

Aos colegas de turma pela amizade e divisão de conhecimentos durante esse tempo de convívio.

Luis Francisco Moraes Lôbo

A minha querida tia Maria José Sodré de Souza (*in memoriam*), pela dedicação, carinho e apoio durante toda a minha vida.

Vinícius Sodré Marques

Aos meus filhos Lucas Lôbo e Leonardo Lôbo, hoje razão da minha existência e combustível para continuar lutando nessa longa caminhada.

Luis Francisco Moraes Lôbo

*“Viver honestamente, a ninguém ofender e dar
a cada um o que é seu”.*

(Ulpiano)

RESUMO

Este trabalho tem por escopo delinear alguns pontos sobre questões ligadas à ética e à corrupção no âmbito da Administração Pública, abordando, em particular, o princípio constitucional da moralidade administrativa, sua relação com os atos administrativos no que diz respeito à corrupção na prestação de serviços públicos. Pesquisas revelam que é cada vez mais evidente o interesse pelo estudo do fenômeno "moral", em virtude de sua íntima ligação com a ética do Estado e da Administração Pública e de suas conseqüências em níveis sociais. Na realização deste estudo partiu-se da premissa de que a Administração Pública não deve ser um mero aparato de sustentação de um determinado Governo, em princípio é uma instituição regrada e regulamentada, capaz de existir independentemente do quadro político, até mesmo porque o Estado é um ente impessoal. Desta forma, a pesquisa tem como objetivo principal, analisar os impasses e as conseqüências da corrupção na Administração Pública. A pesquisa foi realizada através de uma análise qualitativa com auxílio de técnicas de pesquisa em fontes secundárias tais como: livros, revistas, artigos e meio digital através de Internet, onde foi possível obter informações sobre o tema central, ou seja, a ética e a corrupção na Administração Pública brasileira. Através deste estudo foi possível perceber que o aumento da corrupção no Brasil faz questionar a validade da Administração Pública, uma vez que a cada dia presenciam-se atos corruptos cometidos pelos administradores públicos. Frente a esta questão se coloca em cheque os fins da Administração Pública, ou seja: o bem comum da coletividade administrativa; toda atividade deve ser orientada para esse objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

PALAVRAS-CHAVE: Ética, Corrupção, Administração Pública.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	08
1.1 Situação Problemática.....	09
1.2 Objetivos da Pesquisa.....	10
1.2.1 Geral.....	10
1.2.2 Específicos.....	10
1.3 Justificativa.....	10
1.3 Metodologia.....	12
 II ÉTICA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS.....	13
2.1 As Questões Éticas.....	17
2.2 Ética e Profissão.....	19
 III CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	24
3.1 A Administração Pública.....	24
3.2 Princípios que dão Sustentabilidade a Ética na Administração Pública: Princípio da Moralidade e o Princípio da Publicidade.....	27
 IV ÉTICA E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	34
4.1 Alguns Exemplos de Corrupção no Brasil.....	39
4.2 A Corrupção na Visão da Sociedade.....	47
 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
 REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa traz como estudo alguns pontos sobre questões ligadas à ética e à corrupção administrativas no âmbito da Administração Pública. A finalidade principal dessa pesquisa é mostrar quais os impasses e as consequências que a corrupção na Administração Pública traz para a sociedade.

A pesquisa tenta analisar não só a ética no Poder Público, mas também alertar sobre a atual situação a-ética na qual se encontra a Administração Pública brasileira e, buscar ferramentas para reverter o quadro atual.

A Administração Pública possui uma estreita relação com a qualidade na prestação dos serviços públicos. Este objeto de estudo está expresso a partir do artigo 37, Constituição Federal de 1988, o qual se derivam dois entendimentos possíveis: primeiro que, o agente público não pode desenvolver suas atividades profissionais, de forma amadora, devendo o mesmo buscar a consecução do melhor resultado possível; segundo que, a forma de organização da Administração Pública deve atentar para os padrões modernos de gestão ou administração, vencendo os exageros burocráticos para melhor oferecer serviços de qualidade e equidade à população. Nesse sentido, toma-se como parâmetro os Princípios Constitucionais, no tocante à prestação de serviços de qualidade, pautado na justiça e equidade.

Pesquisas mostram que é cada vez mais evidente o interesse pelo estudo do fenômeno "moral", em virtude de sua íntima ligação com a ética do Estado e da Administração Pública e de suas consequências em níveis sociais.

Vários autores comentam que a corrupção está se tornando endêmica nos órgãos do poder público. Fomenta, em cada indivíduo, a crença num Estado falido, e a impunidade consecutória levam a equivocadamente concluir-se pela certeza de impotência do judiciário para solver as querelas entre os cidadãos.

A importância da realização desta pesquisa insere-se na contribuição que ela proporcionará aos estudos sobre Administração Pública, tendo como foco principal, os princípios éticos.

1.1 Situação Problemática

A realidade atual mostra que as omissões estatais na prestação de serviços públicos e os atos corruptos são mais corriqueiros do que se imagina, principalmente com relação às camadas mais humildes da população, que dependem cada vez mais de ações positivas do Estado, através de promoções político-sociais na busca de uma justiça social e garantia do mínimo existencial.

Afinal, o setor público, como o nome indica, só tem razão de existir se atender as necessidades da coletividade. Por isso, a dimensão ética e humana no serviço público deve ser priorizada.

O tema em foco é uma questão de suma importância, devido ao crescimento da pobreza e da marginalização social, devendo o Estado-Administração assumir o dever-poder constitucional de prestar os serviços públicos de forma regular, contínua e eficiente; no entanto, vem o mesmo se mostrando omissos e corruptos, ou seja, deixando de realizar os serviços públicos a que está obrigado, ou, quando o realiza, o faz a destempo, máxime com relação às camadas sociais menos favorecidas.

Desta forma, questiona-se: Quais os impasses e as conseqüências da Corrupção na Administração Pública para a sociedade brasileira?

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Mostrar os impasses e as consequências da Corrupção na Administração Pública para a sociedade.

1.2.2 Específicos

Fazer uma análise conceitual e histórica da ética;

Aprofundar o estudo sobre a Administração Pública e os princípios que a norteiam;

Identificar as principais consequências que a corrupção na Administração Pública para a sociedade;

Analisar a atual situação aética na qual se encontra a Administração Pública brasileira

1.3 Justificativa

O mundo vem passando por profundas modificações tecnológicas e oscilações econômicas que levam a uma reflexão acerca de repensar o papel do Estado e dos órgãos públicos na atualidade.

Verifica-se que no Brasil a Administração Pública é burocratizada, omissa e negligente, provocando uma brutal injustiça social e, por via de consequência, a corrupção. Os atos de improbidade dos órgãos estatais, os escândalos de dimensões amplificadas pela publicidade massificada e permanente dos meios de comunicação e a inação ou

compactuação do governo em não prevenir ou conter sua produção diuturna levam a uma situação de insegurança generalizada e à inquietação social permanente e preocupante.

Não há dúvida de que, realmente, deve-se combater a corrupção, ainda mais, porque constitui além de cooperação em prol da comunidade, uma obrigação, que, se descumprida, enseja o enriquecimento de uns à custa de outros, inviabilizando-se a forma social.

Ocorre que, no entanto, chegou à hora de deixar de debater a matéria tão-somente no papel e na televisão, sobretudo, em uma época em que se reacende a discussão acerca do resgate da cidadania pelo direito e pela ética, diretamente ligada a uma visão mais específica: a plena realização da cidadania.

A Administração Pública não deve ser um mero aparato de sustentação de um determinado Governo, em princípio é uma instituição regrada e regulamentada, capaz de existir independentemente do quadro político, até mesmo porque o Estado é um ente impessoal.

Este Princípio Constitucional deve ser cumprido por todos os Poderes que compõem o Estado, conseqüentemente, por seus órgãos e repartições. Estes são obrigados a fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros, tantos aos serviços essenciais, quanto aos contínuos. Esta exigência constitucional é importante e imprescindível para uma gestão de qualidade no serviço público.

Assim, justifica-se a elaboração desta pesquisa, pois a mesma poderá trazer contribuições para o mundo acadêmico, bem como, apresentar sugestões técnico-jurídicas para o aprofundamento na área da Ética e Cidadania, Administração Pública, Direito Administrativo e Constitucional.

O motivo que direciona o tema escolhido insere-se nas possibilidades de aprofundar o estudo sobre ética e corrupção, em sua dimensão administrativa, identificando

os caminhos que levam a conhecer os princípios legais da Administração Pública, entendendo sua complexidade e seus atuais desafios.

1.4 Metodologia

Enquanto procedimento metodológico segue-se às orientações de Vergara (2003) quando classifica a pesquisa através dos critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Para atender aos fins foi utilizada pesquisa qualitativa e quanto aos meios de investigação à pesquisa bibliográfica.

A pesquisa foi realizada através de uma análise qualitativa com auxílio de técnicas de pesquisa em fontes secundárias tais como: livros, revistas, artigos e meio digital através de Internet, onde foi possível obter informações sobre o tema central, ou seja, a ética e a corrupção na Administração Pública brasileira.

2. ÉTICA: ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

O campo ético é vasto e demanda uma análise reflexiva, já que ética é um tema que muitos teóricos debatem, mas não é tão fácil de entender. A ética é, comumente, entendida como um estudo ou uma reflexão, científica ou filosófica, e eventualmente até teológico, sobre os costumes ou sobre as ações humanas. Mas também se chama ética a própria vida, quando conforme aos costumes considerados corretos. A ética pode ser o estudo das ações ou dos costumes, e pode ser a própria realização de um tipo de comportamento.

Desde a antiga Grécia, o nome ética sempre foi utilizado por aqueles que se dispunham a investigar as questões referentes ao comportamento humano e à vida em sociedade.

Conforme Vasquez (1998), ética (*ethikos e ethos*) é uma expressão de etimologia grega, cujo significado original designava "o lugar próprio do homem", ou seja, o que é específico do homem, e "uso ou costume". Segundo Aristóteles, o termo inclui a idéia de caráter e disposição. Assim, a ética reflete o caráter do indivíduo e, numa outra dimensão, o caráter da organização do grupo humano. Eis porque ética pode também ser conceituada como ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Aí se depara com a primeira questão complexa envolvendo a diferenciação entre ética e moral.

Segundo Soares (2007) é preciso considerar que a ética não se confunde com a moral. A moral é a regulação dos valores e comportamentos considerados legítimos por uma determinada sociedade, um povo, uma religião, uma certa tradição cultural, etc. Há morais específicas, também, em grupos sociais mais restritos: uma instituição, um partido político, entre outros. Há, portanto, muitas e diversas morais. Isto significa dizer que uma moral é um fenômeno social particular, que não tem compromisso com a universalidade, isto é, com o

que é válido e de direito para todos os homens. Exceto quando atacada: justifica-se se dizendo universal, supostamente válida para todos.

Sobre a diferença entre Moral e Ética, Álvaro Valls (1999), ao discorrer sobre moral e ética, considera que quando se quer enfatizar mais o lado da reflexão pessoal consciente, diz-se moral, ou o lado dos costumes concretos, das tradições das formas de agir de um povo ou de uma civilização, e então se fala da ética. A palavra ética fica também reservada, ao nível epistemológico, para a disciplina de reflexão filosófica, enquanto se usa em geral a palavra moral para os questionamentos teológicos. Neste sentido, afirma o autor, ninguém estranhe se ouvir dizer, por exemplo, que a ética vem a ser o estudo da moral. A ética se ocupa das obrigações morais, da responsabilidade e da justiça social.

Pode-se dizer, portanto, que a ética é uma reflexão crítica sobre a moralidade. Mas ela não é puramente teoria. A ética é um conjunto de princípios e disposições voltados para a ação, historicamente produzidos, cujo objetivo é balizar as ações humanas. A ética existe como uma referência para os seres humanos em sociedade, de modo tal que a sociedade possa se tornar cada vez mais humana.

Segundo o Dicionário de Ciências Sociais (1995), a ética é considerada a ciência dos costumes ou dos atos humanos, e seu objetivo são a moralidade, entendendo-se por moralidade a caracterização desses mesmos atos como bem ou mal. O dever, em geral, é o objetivo da ética.

O termo é usado normalmente em seu sentido próprio, e, como ciência dos costumes, abrangendo os diferentes campos da atividade humana. Normalmente é sinônimo de moral (do latim *mos-ris*, costumes).

O dicionário esclarece ainda que a ética natural prescinde de toda revelação divina (mas não do conhecimento natural de Deus) e é o ponto de partida da atuação humana, podendo-se ramificar em três vertentes exclusivas: abertura ao “eu”, abertura ao “tu” e a

abertura ao “Ser Superior”. Este é o verdadeiro critério que define a qualidade moral do homem e os valores básicos de uma ética natural.

De acordo com Soares (2007, p.12):

A ética pode e deve ser incorporada pelos indivíduos, sob a forma de uma atitude diante da vida cotidiana, capaz de julgar criticamente os apelos a-críticos da moral vigente. Mas a ética, tanto quanto a moral, não é um conjunto de verdades fixas, imutáveis. A ética se move, historicamente, se amplia e se adensa. Para entendermos como isso acontece na história da humanidade, basta lembrarmos que, um dia, a escravidão foi considerada natural.

Entre a moral e a ética há uma tensão permanente: a ação moral busca uma compreensão e uma justificação crítica universal, e a ética, por sua vez, exerce uma permanente vigilância crítica sobre a moral, para reforçá-la ou transformá-la. Desta forma, questiona-se: Por que a ética é necessária e importante?

Soares (2007) responde a pergunta dizendo que:

A ética tem sido o principal regulador do desenvolvimento histórico-cultural da humanidade. Sem ética, ou seja, sem a referência a princípios humanitários fundamentais comuns a todos os povos, nações, religiões etc, a humanidade já teria se despedaçado até à autodestruição. Também é verdade que a ética não garante o progresso moral da humanidade. O fato de que os seres humanos são capazes de concordar minimamente entre si sobre princípios como justiça, igualdade de direitos, dignidade da pessoa humana, cidadania plena, solidariedade etc., cria chances para que esses princípios possam vir a ser posto em prática, mas não garante o seu cumprimento.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, pela ONU (1948), é uma demonstração de o quanto à ética é necessária e importante. Mas a ética não basta como teoria, nem como princípios gerais acordados pelas nações, povos, religiões, etc. Nem basta que as Constituições dos países reproduzam esses princípios (como a Constituição Brasileira o fez, em 1988). É preciso que cada cidadão e cidadã incorporem esses princípios como uma atitude prática diante da vida cotidiana, de modo a pautar por eles seu comportamento. Isso traz uma consequência inevitável: freqüentemente o exercício pleno da cidadania (ética) entra

em colisão frontal com a moral vigente. Até porque a moral vigente, sob pressão dos interesses econômicos e de mercado, está sujeita a freqüentes e graves degenerações.

Pode-se dizer, portanto, que a ética é uma forma de pensamento. É pensar nas contribuições que se pode dar da mesma forma que nos ganhos que se quer obter; pensar em evitar as conseqüências prejudiciais que podem advir para si e para os outros. Ética não é apenas obediência às regras, mas diz respeito também ao seu caráter pessoal. Assim, a ética é:

Um como o conjunto das normas que, em determinado meio, adquire a aprovação para o comportamento dos homens. A Ética, como expressão única do pensamento correto, conduz à idéia da universalidade moral, ou ainda, à forma ideal universal do comportamento humano, expressa em princípios válidos para todo pensamento normal e sadio (LISBOA, 1997, p. 24).

O campo ético envolve diversos aspectos: costumes, tradições, responsabilidade, liberdade, decisões, escolhas, entre outras. Além disso, em ética encontra-se, também, questão política. Contudo, há diferenças sutis no tocante a ética e política. Para Savater (2001), a ética é a arte de escolher o que mais convém e viver o melhor possível. A política procura organizar o melhor possível a convivência social, de modo que cada um possa escolher o que lhe convém. A política tem uma preocupação com os resultados das ações, seja qual for o motivo, e o político procurará fazê-lo para obter resultados e evitar outro. A ética, ao contrário, o importante é querer bem, pois se trata apenas daquilo que cada um faz com sua liberdade.

Desse modo, os princípios éticos governam as condutas individuais e coletivas e podem estar baseados em valores culturais, religiosos e, inclusive jurídicos. Sendo certo que os padrões éticos assim estabelecidos, em conseqüência, podem variar, ou pelo menos ser influenciados pelas mudanças legislativas ou nos valores sociais.

2.1 As Questões Éticas

O processo de desenvolvimento de qualquer prática, e mesmo do conjunto do movimento social, acaba por colocar o enfrentamento de problemas éticos. Segundo Bocayuvo (1998), as concepções filosóficas e universalizadoras se relacionam com dimensão prática da conduta dos valores e das escolhas humanas como instituições morais ou com procedimentos ético-normativos. Qualquer sociedade possui uma certa tradição moral de um sistema de valores que se relaciona com padrões de avaliação e julgamento sobre a conduta dos indivíduos em coletividade, isto é, apresenta uma dimensão de sentido ético.

O autor citado acrescenta que o alcance do debate sobre a ética se coloca na relação que conhece a *práxis* política envolvendo três níveis:

- a) Uma interpretação da idéia de liberdade;
- b) Uma concepção de códigos e idéias morais; e
- c) Uma avaliação que leve em conta os conceitos e objetivos da ética.

Para Savater (2001), a liberdade é um conceito-chave na ética. Portanto vale a pena defini-la como um dos pontos de partida para a reflexão ética, que tem por objetivo enfrentar o sistema de condutas, valores e escolhas, de modo sistemático, a partir da idéia de que: “O conceito de liberdade os indivíduos detêm uma autonomia absoluta para a auto-desenvolvimento, isto é, tem a possibilidade de realizar projetos políticos capazes de resultar em modelos sociais superiores viabilizadores de toda as potencialidades da humanidade Bocayuvo (1998);” e

Todo o pensar ético gira em torno de duas questões fundamentais: o que é o bem, o que é o mal, que coisas são boas, que coisas são más. A reflexão ética há de partir sempre de um saber espontâneo, todo homem deve saber que há ações que não devem ser praticadas e outras que tem que ser praticadas. Assim descobre-se um conceito chave, que só existe em ética e em direito, o dever ser. Nos outros campos se fala de coisas que são ou não são, mas não das coisas que devem ser, sendo de forma metafórica. A filosofia moderna se fez eco da realidade dessa palavra. (BOCAYUVO, 1998, p.57).

O campo ético é, portanto, constituído pelos valores e pelas obrigações que formam o conteúdo das condutas morais, isto é, as virtudes. Essas são realizadas pelo sujeito moral, principal constituinte da existência ética.

Para Marilene Chuaí (1998), para que haja conduta ética é preciso que exista o agente consciente, isto é, aquele que conhece a diferença entre o bem e o mal, certo e errado, permitido e proibido, virtude e vício. A consciência moral não só conhece tais diferenças, mas também se reconhece como capaz de julgar o valor dos atos e das condutas e de agir em conformidade com valores morais, sendo por isso responsável por suas ações e seus sentimentos e pelas conseqüências do que faz e sente. Consciência e responsabilidade são condições indispensáveis a vida ética.

Essa autora acrescenta que a consciência moral manifesta-se, antes de tudo, na capacidade para deliberar diante de alternativas possíveis, decidindo e escolhendo uma delas antes de lançar-se na ação. Tem a capacidade para avaliar e pesar as motivações pessoais, as exigências feitas pela situação, as conseqüências para si e para os outros, a conformidade entre meios e fins, empregar meios imorais para alcançar fins morais e impossíveis, a obrigação de respeitar o estabelecido ou de transgredi-lo, se o estabelecimento for imoral e injusto.

A consciência ética refere-se à conscientização. Ser uma pessoa eticamente consciente (ou meramente ética) significa importar-se com a possibilidade da existência de e com a tentativa de encontrar valores e também de tentar viver segundo princípios e padrões os quais terão que ser por definição, universais.

O campo ético é, portanto, constituído por dois eixos internamente relacionados: o agente ou sujeito moral e os valores morais ou virtudes éticas.

Para Chauí (1998), do ponto de vista do agente ou sujeito moral, a ética faz uma exigência essencial, qual seja, a diferença entre passividade e atividade. Passivo é aquele que

se deixa governar e arrastar por seus impulsos, inclinações e paixões, pelas circunstâncias, pela boa ou má sorte, pela opinião alheia, pelo medo dos outros, pela vontade de um outro, não exercendo sua própria consciência, vontade, liberdade e responsabilidade.

Contrário a esse sujeito, o sujeito ativo é aquele que é:

Virtuoso que controla interiormente seus impulsos, suas inclinações e suas paixões, discute consigo mesmo e com os outros o sentido dos valores e dos fins estabelecidos, indaga se devem e como devem ser respeitados ou transgredidos por outros valores e fins superiores aos existentes, avalia sua capacidade para dar a si mesmo as regras de conduta, consulta sua razão e sua vontade antes de agir, tem consideração pelos outros sem subordinar-se nem se submeter cegamente a eles, responde pelo que faz, julga suas próprias intenções e recusa a violência contra si e contra os outros, ou seja, é autônomo. (CHAUÍ, 1998, p. 338).

Com base nesta citação, pode-se dizer que saber viver eticamente exige de cada um, considerar alguns princípios éticos. Para Savater (2001), a ética não pode esperar pela política para a efetivação do bem comum. Daí a necessidade de lutar por um projeto ético justo e igualitário para a sociedade. Isso porque, presenciamos, atualmente, uma fragmentação política, o que vem acentuando os muitos problemas que hoje afligem a humanidade, e estes só poderão ser resolvidos, se forem colocados de fora global, para todo o mundo. Portanto, precisamos de um projeto ético fundamentado na liberdade, na democracia, na justiça, e na assistência.

2.2 Ética e Profissão

O comportamento ético na profissão é o grande mediador do envolvimento informativo dos níveis hierárquicos de qualquer organização seja ela pública ou privada. A gestão passa a ser mais participativa, encarregável e a qualidade torna-se parte do código de ética dessa instituição. Daí surgem duas variantes: a necessidade de um código de ética e a valorização do perfil ético dos profissionais.

O Código de ética é um instrumento de realização dos princípios, visão e missão de uma organização. Serve para orientar as ações de seus colaboradores e explicitar a postura social da empresa em face dos diferentes públicos com os quais interage. É da máxima importância que seu conteúdo seja refletido nas atitudes das pessoas a que se dirige e encontre respaldo na alta administração, que tanto quanto o último empregado contratado tem a responsabilidade de vivenciá-lo.

Segundo Moreira (2002), o conteúdo do código de ética é formado de um conjunto de políticas e práticas específicas, abrangendo os campos mais vulneráveis. Este material é reunido em um relatório de fácil compreensão para que possa circular adequadamente entre todos os interessados. Uma vez aprimorado com sugestões e críticas de todos os envolvidos o relatório dará origem a um documento que servirá de parâmetro para determinados comportamentos, tornando claras as responsabilidades.

Efetuada um expurgo, determinadas assertivas serão aproveitadas para a criação de um código de ética, enquanto outras podem servir para um Manual de ética. Várias organizações têm optado por definir com clareza, no código, ações disciplinares em casos de violação dos artigos. Muitas vezes o descumprimento das determinações contidas no código de ética podem ser passíveis de punições já previstas nas legislações, de responsabilidade civil, penal, e outras.

Moreira (2002) descreve entre os inúmeros tópicos abordados no código de ética, predominam alguns como respeito às leis do país, conflitos de interesse, proteção do patrimônio da instituição, transparência nas comunicações internas e com os stakeholders da organização, denúncia, prática de suborno e corrupção em geral.

As relações com os funcionários, desde o processo de contratação, desenvolvimento profissional, lealdade entre os funcionários, respeito entre chefes e subordinados, saúde e segurança, comportamento da empresa nas demissões, entretenimento

e viagem, propriedade da informação, assédio profissional e sexual, alcoolismo, uso de drogas, entre outros, são aspectos que costumam ser abordados em todos os códigos.

Não existe um código de ética geral para os comportamentos e decisões empresariais. Assim cada profissional, na sua área de atuação, dispõem de seus próprios códigos e as organizações ou instituições têm introduzido princípios que julgam adequados e úteis em seus processos e que se tornam parte de seu próprio manual de conduta ética.

Para Oliveira (2005), quando surge um conflito ético cuja solução não seja viabilizada pelos padrões presentes no código de ética de uma classe profissional, o profissional deve discutir a questão com o superior hierárquico não envolvido e, se o conflito persistir, é melhor submetê-lo a um órgão representativo da organização.

Em nível mais fundamental, as violações aos códigos de ética podem ser identificadas com conflitos de interesses. Qualquer falha no reconhecimento e encaminhamento apropriado de um conflito pode trazer sérias conseqüências para a sociedade e as empresas.

Desse modo, os controles internos como os códigos de ética das empresas atuam como formadores de opinião positiva para os clientes quando à garantia e à qualidade dos serviços oferecidos. Não há, porém, como estabelecer regras e controles derivados de todas as situações porque as circunstâncias são dinâmicas. Enquanto todos os conflitos de interesses não podem ser completamente evitados, é essencial que sejam conhecidos, e todo esforço deve direcionar-se para que o cidadão não seja prejudicado.

Muitas questões éticas podem ser levantadas em torno de três fatores, da atuação do profissional, que são: informação, ser humano e recursos materiais. Daí a necessidade de um domínio amplo e consciente do profissional sobre eles.

A informação representa um dos bens de maior valor dentro de qualquer organização, isso em face de ser ela a base para qualquer tomada de decisões. O ser humano

deve ser considerado como o principal patrimônio de uma organização e, os recursos materiais representam a substância necessária para completar o processo operacional.

O comportamento ético profissional pode ser decisivo no sucesso ou no fracasso de carreira profissional, independentemente da forma ou setor em que atua, ao tratar com qualquer um desses fatores.

O comportamento esperado do agente público, enquanto administrador de pessoas, equipara-se ao comportamento esperado de qualquer outro profissional na mesma situação. Quando se fala a respeito da administração de pessoas passa pela discussão da questão da liderança.

Segundo Lopes Sá (2001), muitas características são normalmente apontadas como componentes necessários à personalidade de um líder, como honestidade, carisma, coragem, honradez, entre outros, sendo de se destacar que em qualquer ramo da atividade humana podem ser encontrados exemplos de liderança. É certo que um líder sempre terá a responsabilidade de conduzir pessoas com o intuito de alcançar determinado objetivo.

No exercício da liderança, o líder encontrará tanto mais facilidade de atingir os objetivos quanto maior for a confiança que os liderados nele depositarem. Neste caminho, Lisboa (2002) lista alguns pontos merecem atenção especial:

a) O comportamento do líder: Aquela pessoa que lidera precisa, em todos os sentidos e momentos, apresentar um comportamento exatamente igual àquele que espera de seus liderados. Esse é o principal exemplo de ética que um líder deve ter em mente.

b) O respeito humano: O profissional a despeito da importância dos objetivos que se busca alcançar, não deve esquecer que lida diretamente com o fator humano e, porque não admitir, com suas emoções. Desta forma o lado humano não pode ser desprezado. Uma regra que deve ser observada pelo líder, relativamente à questão do respeito humano é: “faça com

os outros exatamente aquilo que deseja que eles lhe façam”. Esta regra encerra forte apelo ético.

c) A liderança: Quando se exerce o papel de líder, não indica que ele seja o dono de todas as verdades e o senhor de todas as decisões. O líder tem que reconhecer que tem suas limitações, sejam elas físicas ou intelectuais e que os liderados tem capacidades. Compartilhar a liderança com os liderados não enfraquece o líder, ao contrário, na maioria parte das situações torna o líder mais forte. Um líder que acha que sabe tudo perante seus liderados demonstra completa ausência de ética.

d) As regras: Ao líder não concede a faculdade de quebrar as regras, principalmente se visar qualquer benefício próprio ou o benefício de qualquer de seus liderados em detrimento dos demais, ou se busca proteger interesses de qualquer outra pessoa, mesmo que seja seu próprio empregador.

Portanto, qualquer profissional que exerce o papel de liderar ou governar deve sempre ter em mente que além de respeitar as normas impostas pelo código de Ética, deve respeitar as normas de conduta ética da sociedade e de eventual código de ética da instituição a qual está ligada, da mesma forma que deve cobrar esse respeito de seus liderados.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 A Administração Pública

O estudo da Administração Pública em geral parte do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados. A natureza jurídica da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhe impõe; desse modo, a eficiência de toda atividade administrativa encontra-se condicionada ao atendimento à Lei.

A Administração Pública é, em sentido formal, segundo Meirelles (2001), 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 próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. A Administração não pratica atos de Governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Faz-se necessário fazer uma distinção entre Governo e Administração, uma vez que são termos que andam juntos e muitas vezes confundidos, embora expressem conceitos diversos nos vários aspectos em que se apresentam.

Governo, em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. A constante do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.

Administração Pública, em sentido formal, conforme Lima (1998, p.112):

È 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 próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. A Administração não pratica atos de Governo; pratica, tão-somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.

A Administração Pública é gerida através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica.

A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente; a representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes, tais como Procuradores judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio Chefe do Executivo (CPC, art. 12, I, II e VI).

Os Agentes Públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal; normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

De acordo com Robatto (2003), os agentes públicos, de um modo geral, não podem desprezar os valores éticos, pois, em última análise, representa os anseios de toda a coletividade, sendo por certo um sobredireito do ordenamento jurídico brasileiro. Estes devem sim, observar as regras de boa conduta que são, na verdade, faróis-guia que devem possuir, com vistas à moralidade na Administração Pública, não podendo agir com desvios de finalidade e nenhuma forma de abuso de poder. Nesse diapasão é que a finalidade da Administração se opera, medida em que se busca é o interesse público.

Há de distinguir ainda, na Administração Pública, os atos de império (é todo aquele que contém uma ordem ou decisão coativa da Administração para o administrado); os atos de gestão (é todo aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria direitos e obrigações entre ela e os administrados, tais como os despachos que determinam a execução de serviços públicos, os atos de provimento de cargo e movimentação de funcionários, as autorizações e permissões, os contratos em geral); e os atos de expediente.

A Natureza da Administração Pública é a de um *múnus* público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, impondo ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem sua atuação, pois tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos, o povo, e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do *múnus* público que lhe é confiado.

Os fins da Administração Pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrativa; toda atividade deve ser orientada para esse objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade; descumpri-los ou renuncia-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública.

Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se em defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas

por toda a comunidade administrativa, ou por parte expressiva de seus membros; o ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

Portanto, administrar é gerir interesses, segundo a *lei*, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias; a Administração Pública, desse modo, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de Direito e da Moral, visando o bem comum.

3.2 Princípios que dão Sustentabilidade a Ética na Administração Pública: Princípio da Moralidade e o Princípio da Publicidade.

Este item tem por escopo delinear alguns pontos sobre questões ligadas à ética e à moralidade administrativas no âmbito da Administração Pública, abordando, em particular, os princípios constitucionais da moralidade e publicidade administrativa, sua relação com os atos corruptos.

O Direito Administrativo é um sub-ramo do Direito Público, dedicado ao estudo das normas administrativas que regulam as relações entre a Administração Pública e os administrados. Disciplina a instituição, a organização e o funcionamento dos serviços públicos, bem como a maneira através da qual estes serviços são oferecidos aos cidadãos. Bonavides chama atenção para a existência de um Estado de direito, baseado em princípios. Segundo Nader (1997, p. 299),

A função dos princípios nos ordenamentos jurídicos não é possível compreender a natureza, a essência e os rumos do constitucionalismo contemporâneo. [...] o princípio cuja aplicabilidade ao caso concreto se viu recusada por ensejo da ponderação estimativa de valores, bens e interesses levados a cabo pelo intérprete, continua a circular válido na corrente normativa no sistema, conservando intacta, a possibilidade de aplicação futura.

Princípios Básicos da Administração Pública constituem os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública; relegá-los é

desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Moraes (2001) compartilha das mesmas proposições, ressaltando que os princípios constitucionais da Administração Pública são embasados por normas e leis de ordem pública e seus preceitos não podem ser desrespeitados, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores, tendo em vista que contém verdadeiros “poderes-deveres”, irrelegáveis pelos agentes públicos. O autor aborda os princípios, procurando diferenciá-los das regras e traçando classificações. Ele alerta para o fato de que os princípios não exigem a realização de algo, senão de acordo com as possibilidades jurídicas e circunstanciais.

Bobbio apreendeu o sentido normativo dos princípios, deixando definitivamente para trás a sua natureza doutrinária. O filósofo refere-se à importância dos Princípios Gerais do Direito como fator determinante do ordenamento jurídico. Segundo ele, os Princípios Gerais de Direito são apenas:

Normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. A palavra princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre os juristas se os princípios gerais são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E por que não deveriam ser normas? (BOBBIO, 1997, p.158-159)

O filósofo ainda explica que há princípios gerais expressos e princípios gerais não-expressos; neste último caso correspondente aqueles dos quais se podem tirar por abstração de normas específicas ou pelo menos não muito gerais. São princípios ou normas generalíssimas, formuladas pelo intérprete que busca colher, comparando normas aparentemente diversas entre si, aquilo a que comumente se chama o espírito do sistema.

Para Rodrigues (2000, p.35), “todos os princípios devem ter alguma conexão, ilação ou harmonia entre si, já que em sua totalidade perfilam a fisionomia característica de um ramo autônomo do direito, que deve ter sua unidade e coesão interna”.

Mello (1995, p. 538) entende o princípio da seguinte forma:

É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido humano. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Vilar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.

Pode-se observar de forma mais clara a distinção entre regras e princípios quando das colisões de princípios e conflitos de regras, já que duas normas, aplicadas independentemente, conduzem a resultados incompatíveis, provocando diferenças fundamentais na forma de se solucionar um o conflito. Já os conflitos entre regras são solucionados na exata dimensão da validade

Sobre a questão, o jurista Melo (1999) afirma que os princípios consistem de regras éticas que informam o direito positivo, desvendando soluções que, por vezes o próprio direito positivo não consegue vislumbrar. São os princípios que determinam o alcance e o sentido das normas jurídicas.

Segundo o mesmo autor,

Os princípios norteadores da Administração Pública direta e indireta no Brasil encontram-se enumerados no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988; que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, este último trazido expressamente para o texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, dez anos após a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil. (1999, p.155).

Na Administração Pública, seus agentes devem atuar na conformidade de princípios éticos, que não transgridam o senso moral da sociedade.

O princípio da moralidade corresponde, segundo Freitas (2001, p.45) ao:

Dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez

Nos termos do art. 85, V, da CF., atentar contra a probidade da administração é hipótese prevista como crime de responsabilidade do Presidente da República, fato que enseja sua destituição do cargo. Também os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos "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 (art. 37, § 4º)".

O artigo 5º prevê o cabimento de ação popular para anulação de "ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, etc".

De acordo com Robbato (2003), a moralidade da Administração Pública é clareada, no inciso III do Código Ética Funcional, quando relata que aquela não deve se limitar somente com a distinção ente o bem e o mal. Observa-se, que os reflexos da vida social do servidor são valorizados e devem repercutir de forma a uma normalidade de aceitabilidade social.

Portanto, a moralidade administrativa constitui, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art.37), sendo que o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é honesto; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Para Sobrinho (apud MEIRELLES, 2001, p.89), a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do "bom administrador", que é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, nos seus efeitos.

Conforme Chauí (1998, p.235), a consciência moral manifesta-se, antes de tudo, na capacidade para deliberar diante de alternativas possíveis, decidindo e escolhendo uma delas antes de lançar-se na ação. Tem a capacidade para avaliar e pesar as motivações pessoais, as exigências feitas pela situação, as conseqüências para si e para os outros, a conformidade entre meios e fins, empregar meios imorais para alcançar fins morais e impossíveis, a obrigação de respeitar o estabelecido ou de transgredi-lo, se o estabelecimento for imoral e injusto.

Portanto, a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade. Daí por que o TJSP decidiu, com inegável acerto, que “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo” (TJSP, RDA 89/134 apud MEIRELLES, 2002, p.89).

Quanto ao princípio da publicidade, a partir deste exige-se da Administração Pública que preste contas de todos os seus atos, contratos e procedimentos. Deve manter plena transparência de seus comportamentos, exceto nas hipóteses em que o impedir o interesse público, nos casos extremos de segurança nacional ou em situações em que a divulgação prévia possa eliminar a viabilização de medidas justificáveis.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se vários preceitos que confirmam ou restringem este princípio:

Art. 37, caput;

art. 5º, XXXIII, que assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 5º, LXXII – "hábeas data" – para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público ou para retificação de dados, caso não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Art. 5º, LX, em face do qual a lei somente poderá restringir a publicidade dos atos processuais administrativos quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Decreto-lei n. 3.365/41 e Lei Complementar n. 76/93 – exige a máxima transparência como condição de legitimidade, sob pena de não se aperfeiçoarem atos e contratos públicos, assim como também exige atos declaratórios no caso da expropriação.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade; por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou regulamento exige.

De acordo com Gasparini (2000), o princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral; abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõe à invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem a publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança, quer os de prescrição da ação cabível.

Regra geral, o ato administrativo já obriga os administrados por ele atingidos, ou produz os efeitos que lhe são próprios, desde o momento de sua edição, ainda que apontada à existência de vícios em sua formação que possam acarretar a invalidação do ato.

Ainda que o ato administrativo venha a ter suspenso a produção de seus efeitos em face de determinados recursos, a presunção de legitimidade faz com que a obrigação de provar a existência de vício no ato seja de quem aponta esse vício. Significa que não é a Administração que editou o ato que tem o encargo de prová-lo.

Em síntese, trata-se de uma presunção relativa, pois admite prova em contrário, ou seja, prova de que o ato é ilegítimo, que tem como consequência a transferência do ônus da prova para que invoca a ilegitimidade do ato.

Robatto (2003) chama a atenção para questão da probidade que é um verdadeiro alicerce da prática da honestidade, mostrando que na linha dogmática do Código de Ética Profissional, não se pode jamais esquecer a linha de conduta ética aqui normatizada e não se esgota em si mesmo, posto que serve de parâmetros seguros para o bom administrar, embora como referido alhures, tais condutas não se encerram em si mesmas e, jamais poderiam, dado ao universo das relações complexas do ser humano. É humanamente impossível ampliá-las de modo satisfativo a esgotar o tema, posto que são múltiplas as relações interpessoais na sociedade.

Acrescenta-se que dever de proibidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos; assim, o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito a invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do administrador público.

4 ÉTICA E CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em época em que fala muito em ética. Nas ruas, na televisão, no jornal, em todos os lugares há um questionamento se essa ou aquela atitude foi verdadeiramente ética. A palavra ética significa o modo de ser, o caráter de cada indivíduo.

Quando se discute falta de ética, uma das primeiras imagens que vem à cabeça da maioria da população é a de um político. Isso porque as denúncias de corrupção e desvios de dinheiro em benefício próprio dos parlamentares vêm sendo mostradas cada vez mais na imprensa.

O professor Álvaro Valls (2005) declara que a falta de ética existe em todas as profissões, mas os meios de comunicação abordam predominantemente a política. “A mídia está sempre procurando novidades, os chamados ‘furos’ jornalísticos de assuntos que possam conseguir mais leitores ou uma audiência maior”. E ressalta: “As irregularidades no Congresso têm muito mais apelo publicitário do que os níveis de desigualdade e pobreza do país”.

A corrupção na política é um tema constante. Corrupção vem do latim *corruptio de corrumpere*, que significa na lição de Plácido e Silva (1989 apud ROBATTO, 2003): “deitar a perder, estragar, destruir, corromper”.

Robatto (2003) enfatiza que na modernamente a corrupção, em sentido bastante amplo, é a madrasta das mazelas sociais, uma espécie de conduta aética que desrespeita as normas, violando-as com o objetivo precípua de obter qualquer vantagem para si ou para outrem, criando, por consectário natural, elevação da pobreza e, por conseguinte, obstáculos ao progresso e desenvolvimento nacional, que levam a marginalização da sociedade e crise em toda a humanidade.

A corrupção ou inclinação para ser corrupto ou corruptor, é um dos ingredientes da natureza humana, acionado pelo egoísmo que por sua vez, aciona a ambição, ambos são muito dinâmicos. Logo, a corrupção e seus terríveis efeitos também o são. Aliás, tudo no universo é dinâmico, nada é estático; cujo comportamento pode aumentar ou diminuir, segundo as instituições e as regras estatais; partindo do princípio de que o Estado representa as instituições de forma globalizada.

Sobre isso, Batista (2005, p.6) comenta:

Daí a importância do Estado ser forte. Haja vista que nos países em que o Estado é estruturado com elevados conceitos éticos e poder de polícia sempre vigilante, a corrupção é mínima e o espírito de cidadania desses povos é mais voltado para o bem comum e para o saber. Por conseguinte, com a devida venia a Jean-Jacques Rousseau, a sociedade ou o Estado, quando bons, não corrompem o homem, ao contrário: o engrandece.

A corrupção não um assunto novo, sua origem tem raízes em todos os campos de estudos, particularmente no âmbito da Sociologia; da Antropologia e da Psicologia; clamando por uma revisão das origens e repensamento da ética.

A corrupção é mais usada para definir procedimentos inidôneos, desonestos, ilícitos, nem sempre previstos em leis ou no direito costumeiro, mas assim considerados por uma sociedade com seus preconceitos, tabus e contradições. O problema chega a ser social, por estar a corrupção institucionalizada em muitos países.

A análise da engrenagem e complexo da corrupção depende da posição de cada observador ou do estado jurídico de cada nação. O que é corrupção para um, poderá não ser para outro. A matéria é discutível e vista segundo o *status quo* social e religioso de cada povo, que se modifica ou se recicla no espaço e no tempo. Seja como for, não existe corrupto sem corruptor, pois onde houver interesse ou o necessário, poderá haver corrupção.

Uma das mais importantes causas da corrupção é a idéia ou senso da impunidade, presente constantemente no Brasil. A este aspecto Robatto (2003) indaga que os crimes contra a Administração Pública, que são invariavelmente cometidos por aqueles que detêm

poder, em maior ou menor escala, o que faz com que disponham de mecanismos mais eficientes para atuar criminosamente, além de poderem mais facilmente, apagarem ou omitirem qualquer lastro probatório de sua atuação.

Adicione-se a isso ainda:

O fato de que a ascensão do capitalismo e o avanço da globalização fez com que a cultura ocidental de valorização do consumo se expandisse por todo o mundo, criando a noção de que para se obter respeito, é necessário ter determinados símbolos de poder que representam o 'vencedor', todos eles adquiridos com muito dinheiro. (ROBATTO, 2003, p.4).

Embora o discurso político em prol da globalização difunde a liberdade e igualdade de condições, oportunidades e acesso aos avanços tecnológicos, ela se desenvolve aprofundando as desigualdades sociais, visando o acúmulo de capital, aumentando assim, a crise que a humanidade atravessa.

Este cenário dramático denuncia a ilimitada voracidade desse paradigma de tudo controlar para o usufruto e bem-estar de poucos, de a tudo submeter. Essa política está colocando em xeque o futuro de nosso planeta terra. Este corre o risco de um infarto ecológico de dimensões globais, devido à globalização econômica e espoliadora do capitalismo.

Portanto, através da política global ou neoliberalismo obtém-se um imenso poder econômico, mas ele não consegue resolver os problemas da qualidade de vida, como a alimentação, a saúde, a harmonia social e a educação.

Para Garcia (1998), o neoliberalismo tem tecido pelo mundo afora o desmantelamento dos sindicatos, fragilizando trabalhadores e trabalhadoras, empobrecendo a classe média, e concentrando cada vez mais riqueza nas mãos de poucos. Nesse processo regido pela lógica 'infalível' e implacável do mercado, a mídia cumpre sua parte no trabalho de homogeneização, multiplicando heróis e heroínas cujos discursos, acintosamente

disseminados, imputam cada vez mais legitimidade ao modelo. Apontando para o caráter maniqueísta dessa lógica que vai construindo o bem e o mal, segundo seus interesses.

Pode-se, portanto, dizer que a globalização e a corrupção aumentam a pobreza e a miséria na sociedade, não somente no Brasil, mas também no mundo. Representa “uma perfeita simbiose na relação de dependência existente entre o corrupto e o corruptor”. (ROBATTO, 2003).

Na Administração Pública, Fazzio Júnior (2002 apud ROBATTO, 2003 p.30) analisa com clareza a corrupção em três conjunturas diferentes:

- 1- a corrupção privada, ou seja, a corrupção que se desenvolve fora dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, sem pertinência com esta;
- 2- a corrupção semipública, que ocorre também externamente em relação à Administração Pública, mas que comporta a intervenção estatal para sua debelação, como expediente preventivo de uma eventual publicização da modalidade; e
- 3- a corrupção pública, que envolve diretamente agentes públicos e agride a função pública, com elevado ou baixo teor de prejudicialidade, conforme o âmbito geral ou local de sua incidência.

No ranking mundial da corrupção, o Brasil foi relacionado pela Transparência Internacional (TI), sediada em Berlim, entre os países mais corruptos do mundo. O que não é de se estranhar diante da enxurrada de escândalos de que vem sendo vítima. Seria um problema do homem ou do Estado? De ambos, uma vez que o Estado é instituído pelo próprio homem?

Batista (2005, p.14) responde esta questão dizendo:

Quanto ao Homem. Este é por natureza egoísta e ambicioso, portanto, extremamente competitivo, fruto do processo de seleção das espécies, por isso, sujeito à lei do mais forte ou ao princípio de comer ou ser comido, num mecanismo inteligente que alimenta a ambição, sem o qual as coisas não se transformariam dinamicamente, pois na natureza ou no universo, tudo é dinâmico, nada é estático. Não obstante, o homem é um ser criativo e muito sensível a reflexos condicionados, coadjuvados pela influência que recebe da instituição familiar, por conseguinte, ao meio em que habita, tornando-se bom ou ruim, corrupto ou incorruptível, justo ou injusto, tirânico ou pacífico, avarento ou desprendido, dependendo das circunstâncias. Por exemplo, os missionários mórmons se dizem incorruptíveis, por força de condicionamento religioso ou lavagem cerebral a que são submetidos, lhes impondo nova mentalidade, o mesmo ocorrendo em outras religiões, raças, etnias, etc., a ponto de

converterem bandidos e drogados em homens do bem. Quanto ao Estado. Este não consegue impedir a corrupção e a criminalidade porque não está adequadamente aparelhado para isso.

Um Estado forte, politicamente bem organizado, com jurisdição em todas as instituições, estruturado com leis duras e eficazes, com efetivo poder de polícia e notável vigília cívica que se imponha perante a nação, particularmente contra abusos de suas elites, poderia contribuir sobremaneira para reduzir os padrões de desigualdade e de pobreza, bem como para erradicar o câncer da corrupção ou, pelo menos, mantê-la sob austero controle, aplicando-se severas punidades nos casos mais graves. Inclusive, em relação aos crimes do “colarinho branco”, a exemplo do que se vem fazendo em alguns países com excelentes resultados. “O Estado somos todos nós”. (BATISTA, 2005, p.5).

Na visão de Fraga (2005), a corrupção é uma terrível parasita do Estado. O seu conceito está intimamente ligado ao de poder. Um e outro se entrelaçam, crescem e se agigantam nutridos pelo egoísmo e pela ambição, principais balizas do poder e da corrupção. Insistimos em assim focalizar essa tese por entender que o poder e a corrupção são efeitos de uma causa secundária, o ser humano, que, por sua vez, é efeito de uma causa mais profunda, de cuja natureza pouco sabemos.

O poder não pode se aperfeiçoar por si mesmo. Ele é reflexo direto de ações humanas, exceto o poder da natureza. O poder como ciência social e jurídica, como direito, como força sociocultural-político-econômica, como coação sobre os modos de pensar, como violência, como figura mortífera, como Poder Nacional, com efeitos diversos, nem sempre desejados ou previstos, em toda a humanidade. Poderíamos conceituá-lo de modo bem mais amplo, tal é sua abrangência.

4.1 Alguns Exemplos de Corrupção no Brasil

O Brasil tem uma longa história de corrupção veiculada aos aspectos culturais e estruturais. No período colonial, o escravismo deixou profundas marcas na forma de ser da sociedade brasileira: foi uma estranha comunhão da defesa intransigente das liberdades políticas, pelas lideranças do império, com a concomitante e arraigada justificação "patriótica" da escravidão.

A história social do país é palmilhada de contradições. Assim, o rigor do trabalho e a disciplina da escravidão, marcada pelos maus tratos, misturavam-se com a proximidade que, por vezes, temperava a dominação senhor-escravo, especialmente, com relação ao escravo doméstico, com o qual se estabelecia uma relação pessoal.

Gilberto Freyre (1995) aponta como elemento definidor da unidade nacional o sistema patriarcal da sociedade brasileira, por outro lado cabe ponderar que a multiplicidade e conjugação de formas de ser e de sentir eram possíveis, reunindo-se o diverso e o contraditório sob um mesmo teto, graças, a um denominador comum, um traço uniforme: a confusão e mistura entre o público e o privado, presente até os dias de hoje, e que apazigua conflitos no guarda-chuva do Estado agasalhador. Muitos, com astúcia e esperança, não se rebelam, na expectativa de sua hora.

A supremacia do interesse particular sobre o geral é para Gilberto Freyre (1995), ostensiva na formação brasileira. Os poucos que dirigem o país não o fazem em favor da maioria. No Estado patrimonialista, "a minoria exerce o governo em nome próprio", e o exercita não em prol da nação, mas segundo o interesse particular, como coisa privada. Assim, as diferenças no plano das idéias entre os partidos sempre foram inconsistentes, pois tudo se reduzia "a um loteamento de cargos, influências e honrarias".

Vários são os exemplos de corrupção no Brasil desde sua colonização até os dias atuais. Batista (2005) descreve alguns fatos corruptos ocorridos no Brasil desde a Era Colonial até os dias atuais.

Portugal, para consolidar e expandir o seu domínio colonial no Brasil e conter as investidas das insistentes expedições invasoras, incentivou a colonização, instalando núcleos de defesa e povoamento, em regiões estratégicas.

A Igreja, por sua vez, com a notável participação dos padres jesuítas, buscou a conquista espiritual do indígena, integrando as duas culturas, a indígena e a portuguesa, em cuja missão, os índios foram tão heróis quanto aos jesuítas.

Com tal propósito, Portugal incrementou a imigração e exportou para o Brasil contingentes de escravos da costa africana. Por outro lado, nessa linha acelerada de colonização e expansionismo, a fim de melhor explorar as riquezas, instituiu sistemas experimentais de capitalismo monárquico, sobressaindo o Conselho Administrativo Ultramarino, com poderes sobre os negócios do Brasil e subordinado diretamente ao rei, atraindo o interesse de uma pequena burguesia ascendente e de agiotas e aventureiros.

Em geral, as expedições invasoras, particularmente, as francesas, as holandesas e as inglesas, intercalavam a bordo de suas embarcações: bandidos, corruptos, degredados, assassinos, mercenários, traficantes, vagabundos, “picaretas”, piratas, contrabandistas, agiotas, avaros, entre outros. O mesmo ocorria em expedições luso-hispânicas, principalmente, durante o domínio espanhol (1580-1640), em que o rei Felipe II mandou arrebanhar o que havia de pior na Espanha e em suas colônias e deportou para o Brasil. Isto, ressalvada a parte boa da imigração espanhola e a de outros países, que tanto contribuíram para o progresso.

Muitos desses refugos e muitos valentes expedicionários que integravam essas expedições sobreviveram às guerras e às agruras, aqui fixando residência, em busca de

fortuna, entre os quais, alguns se tornaram prósperos fazendeiros, por ocupação ou por concessão da Coroa, explorando a mão-de-obra escrava e indígena e, de certa forma, também contribuíram para a colonização e grandeza do Brasil.

E, assim, sucessivamente, em todos os ciclos: pau-brasil, cana de açúcar, agropecuário, ouro, borracha, café, diamante, erva-mate, industrialização, etc., diversificando-se em relação às épocas, aos agentes e em relação aos meios, porém, os ingredientes ou componentes da corrupção estiveram sempre presentes.

A lista de corrupção é bem maior, todavia, a corrupção daqueles tempos, em alguns de seus aspectos, se confunde com a corrupção atual, pois quem possuía bens de raiz e tradição em seu país, dificilmente se aventuraria a imigrar ou se estabelecer em outro, em fase de colonização. Portanto, “muitas famílias tradicionais do Brasil de hoje, numa linhagem remota, descendem de bandidos e de piratas saqueadores do passado”. (BATISTA, 2005, p.24).

Batista (2005) continua sua lista com casos concretos ou de simples denúncia de corrupção no Brasil contemporâneo:

Esquema PC Farias, que sacudiu a República pelo volume dos valores extorquidos e pelo envolvimento de políticos, empresários, ministros, altos funcionários e outras elites, bem como pela abertura de contas fantasmas que tanto escandalizaram o país, desaguando no assassinato (“queima de arquivo”), de seu principal personagem.

Escândalo envolvendo diversos bancos, na maior fraude bancária do Brasil, entre os quais: o Banco Nacional, o Banco Econômico, o Banco do Amapá (Banap), o Bamerindus, o Banespa, o Banco MARKA, o Banco Fonte Cindam, o Banorte e o Mercantil que deu um rombo da ordem de R\$ 70 bilhões, parte coberto pelo Proer (Banco Central) e outra parte, bem inferior aos prejuízos, espera-se que seja recuperada pela venda de ativos dos bens dos ex-controladores. Alguns dos responsáveis já foram indiciados nos crimes do “Colarinho

Branco” (Lei 7492/86) e em outros dispositivos aplicáveis à espécie. Quanto ao BRADESCO, no chamado escândalo dos precatórios, estimado em R\$ 3 bilhões, está sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal (STF).

Máfia do Orçamento, também chamada de anões, encabeçada pelo ex-deputado João Alves e assessorada por José Carlos Alves dos Santos, responsável por desvios milionários de verbas do Orçamento-Geral da União, que deu origem à CPI do Orçamento, com cassação e renúncia de influentes políticos.

Aprovação da emenda da reeleição, mediante a compra de diversos deputados federais, denunciada, inicialmente pela CNBB, na qual estaria envolvido o próprio presidente da República, depois comprovada pelo jornal Folha de S. Paulo e pelas rumorosas gravações. O preço de cada voto vendido, segundo a mídia, foi de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), para ser pago em duas parcelas: duzentos mil antes da votação e duzentos mil depois, o que não teria sido cumprido em relação à segunda parcela. Daí, o estopim da briga, que teria sobrado até para o Superintendente da Suframa (Zona Franca de Manaus). Todavia, se os beneficiados reeleitos fizerem um bom governo seria mais um exemplo de corrupção com efeito progressista.

A Encol, a maior construtora do Brasil, teria dado um calote em mais de 42.000 famílias de mutuários, com 700 edifícios inacabados e outros que nem saíram da planta. Por outro lado, estaria devendo mais de R\$ 120 milhões ao INSS e o mesmo valor à Receita Federal. Por ter contribuído para o caixa de diversos candidatos e dispor de bons amigos no governo, segundo a mídia, sempre teve acesso aos cofres públicos e a estabelecimentos de créditos privados ou mistos.

Golpe semelhante, porém contra faixa de renda mais alta teria dado a construtora Saint Patrik, chamada de Encol dos ricos.

Corrupção no futebol seria uma das mais desenfreadas. Os escândalos a respeito estão pipocaram na mídia. Até a comissão de arbitragem e juízes que apitam partidas, estariam se vendendo. A Lei Pelé é uma ameaça ao poder e vantagens de muitos dos seus dirigentes. É sabido que o poder e o dinheiro fazem bem a qualquer um. Portanto, em tese, o bolso é o ponto mais sensível do homem. E a lei Pelé vai pôr fim a mão no bolso e no poder de muita gente.

Na Previdência Social, ao longo de sua existência, alguns de seus principais dirigentes, teriam se enriquecido recebendo propinas ou comissão de 10% em construções ou aquisição de imóveis (terrenos, prédios, hospitais, etc.), incluindo a era dos ex-institutos: IAPM, IAPI, IAPC, IAPB, IAPETEC, IAPFESP e IPASE, cujos bens tiveram enorme valorização, integrando o colosso do acervo imobiliário do atual INSS.

Não pode deixar de falar das sonegações, das fraudes dos parcelamentos irregulares de dívidas, das apropriações indébitas, dos depositários infiéis, de permutas, de compras ou vendas de bens imóveis lesivas ao seu patrimônio. Por simples e mínima amostragem, relacionamos o seguinte:

a) Fraudes em revisão de aposentadorias, pensões e indenizações milionárias e outras concessões fraudulentas que chegaram às raias do absurdo, envolvendo quadrilhas que operam em todo País, destacando-se a quadrilha integrada por advogados, juízes, procuradores e funcionários que furtaram uma fortuna dos cofres da Previdência Social, alguns dos quais foram condenados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em memorável julgado que muito dignifica o Poder Judiciário, figurando entre os condenados Jorgina Maria de Freitas Fernandes, Nestor José do Nascimento e Ilson Escóssia da Veiga.

b) Permuta de um terreno de 237 mil metros quadrados, no valor de CR\$ 500 milhões, (moeda antiga) situado às margens do Rio Pinheiros em São Paulo, por cinco hospitais, avaliados em CR\$ 80 milhões, causando ao ex-INPS, na época, um prejuízo da

ordem de CR\$ 420 milhões. A transação teria sido intermediada, por uma construtora paulista, numa operação triangular. Diante dessa enorme diferença, foi movida uma ação de nulidade na Justiça Federal do Estado do Paraná e constituída uma CPI na Câmara Federal.

E, ainda, também em São Paulo estão sendo criticadas a venda à Construtora Encol S/A de um imóvel situado na rua Piauí, no 527, por apenas 935 mil dólares, apesar de valer, segundo denúncias da mídia, US\$ 4,5 milhões; e o recebimento, em dação em pagamento, de um andar térreo na rua Butantã, no 68, onde funciona um posto de benefício do Instituto, cuja transação teria sido complementada pelo INSS, com diversos imóveis, localizados em diversas cidades (São Carlos, Marília, São Beranrdo do Campo e na própria São Paulo), todos muito valorizados, razão pela qual tal imóvel teria sido supervalorizado, apesar de ser uma construção térrea antiga. Consta que apenas um desses imóveis (terrenos), pagaria o andar térreo da Rua Butantã, do bairro de Pinheiros. Por outro lado, empresas em débito com a Previdência Social, estariam comprando florestas nativas na Região Amazônica, para entrouxá-las no INSS, em pagamento de suas vultosas dívidas, o que, com a devida vênia, seria um risco para os cofres do Instituto.

Como se isso não bastasse, estaria sob suspeita a transferência de um terreno, em Santos, avaliado em R\$ 15,8 milhões, à empresa Miramar Empreendimentos Imobiliários Ltda, em troca da construção de sete postos de atendimento para o INSS.

Indenizações bilionárias, com predomínio em processos ambientais, montadas por máfia de talentosos trapaceiros, geraram fortunas. Só no estado de São Paulo foi noticiada a existência de 600 ações que podem alcançar até bilhões de reais. A Promotoria do Meio Ambiente está investigando os processos que produzem superprecatórios. O mesmo estaria ocorrendo no INCRA, em relação à superavalições de áreas que estão sendo desapropriadas. Por outro lado, na Região Amazônica, com a participação de cartórios de registro de imóveis, as transações fraudulentas já teriam transferido à pessoas físicas e a um

grupo de 50 empresários, mais de 60 milhões de hectares, abrangendo 40 comarcas, entre as quais: Altamira, Pauini, Lábrea, São Domingos do Capim, Marabá, Santa Isabel, Paragominas, Rondon do Pará, São Felix do Xingu, Acará, Tomó-Açu, Moju e Portel. Os envolvidos, que já eram ricos, aumentaram suas fortunas, num lamentável efeito progressista da corrupção.

No estado do Maranhão, danos morais por indenizações também superavaliadas foram julgadas procedentes, envolvendo advogados, peritos e juízes. A questão foi de tal gravidade, a ponto de uma agência do Banco do Brasil ser arrombada com maçarico, por ordem judicial.

A Máfia, em conexão com o tráfico de drogas, sonegações e contrabando, é a principal âncora do crime organizado. Por outro lado, para despistar e fazer lavagem do dinheiro roubado ou ilicitamente acumulado está investindo em negócios diversos: construções, hotéis, postos de gasolina, turismo, compra de fazendas, seitas religiosas, financiamento de campanhas eleitorais, prostituição, cobrança de taxa de proteção, etc. Em suma, a Cosa Nostra está se reciclando. Hoje é uma multinacional que opera em conexão com as principais máfias do mundo, movimentando quatrocentos bilhões de dólares por ano, segundo estimativa da ONU.

Notas fiscais frias emitidas para lavagem de dinheiro, envolvendo pessoas físicas e jurídicas, aparecendo na cabeça dessas denúncias, segundo a mídia, o “Grupo Monte Cristo”. Por outro lado, estaria havendo saque frio de duplicatas contra empresas inativas ou extintas. E, ainda, também para lavagem de dinheiro e empréstimos bancários, escrituras e procurações com plenos poderes sobre venda de fazendas que não existem, foram e continuam sendo outorgadas em diversos estados. No cartório de Anhanduí, distrito de Campo Grande e no cartório do município de Sidrolândia, Estado de Mato Grosso do Sul

teriam sido vendidas através de compras frias fazendas fantasmas. Juízes das comarcas envolvidas estão investigando essas escrituras e os respectivos cartórios.

A lista não tem fim, o site corrupção S/A traz exemplos atuais da corrupção no Brasil:

"O custo anual da corrupção é de R\$ 380 Bilhões esse valor equivale a R\$ 722.983,25 por minuto ou ainda R\$ 12.049,72/seg.". (Revista Exame de 20/7/2005)

"21% das empresas aceitam o pagamento de subornos para conseguir favores". (Revista Exame de 20/7/2005).

"25% das companhias têm despesas de até 10% de suas receitas com subornos" (Revista Exame de 20/7/2005).

"70% das empresas gastam até 3% do faturamento anual com propinas" (Revista Exame de 20/7/2005).

"87% relatam que a cobrança de propina ocorre com alta frequência" (Revista Exame de 20/7/2005).

"96% dizem que a corrupção é um obstáculo importante para o desenvolvimento" (Revista Exame de 20/7/2005).

Para Silva (2006), Lula tem razão ao atribuir os escândalos ao "acúmulo de deformações que vêm da estrutura política do país". Mas, mesmo com essa estrutura, há três categorias: os que não se sujam, os que se aproveitam para financiar suas campanhas e os que, pura e simplesmente, roubam até dinheiro público e potencializam sua "vocação empreendedora", erguendo patrim nios monumentais.

Com 112 parlamentares supostamente envolvidos no escândalo dos sanguessugas trata-se de uma manada sem controle. Não há uma relação de partido, não há compromisso público, não há o mínimo pudor.

Silva (2005, p.12) acrescenta:

É evidente que o sistema tem de ser reformado para fortalecer partidos e programas, em vez de mensalões e sanguessugas. É, portanto, fundamental transformar a retórica eleitoral em reformas reais do sistema. Mas é preciso também cassar o corrupto na origem, na inscrição de candidaturas. Tudo isso, porém, esbarra na realidade: se deputados e senadores são os maiores beneficiários e garantem a impunidade dos culpados, quem irá votar as mudanças? Só criando uma instância multidisciplinar e descontaminada, de fora, para propor as mudanças e obter um pacto de aprovação. Ou o Congresso vota e depois aplica, ou morre. E morre na sarjeta.

Num país com um presidencialismo tão poderoso e invasivo, o Executivo teria um papel natural de liderança nas reformas. Mas, como candidatos, todos prometem. Como presidentes todos se esquecem.

4.2 A Corrupção na Visão da Sociedade

Vita (2001 apud BATISTA, 2005 p.2) explica que o descrédito da população em relação aos políticos faz aumentar a impunidade no poder. “Não se pode generalizar. Também existem políticos éticos. Mas o fato de se difundir a idéia de que todos os políticos são iguais, acaba protegendo quem é corrupto porque não há uma diferenciação”.

A falta de ética é mais marcante na política porque há uma disputa entre interesses individuais e coletivos. O dinheiro que deveria ser utilizado a favor da população acaba indo, muitas vezes, para o bolso do parlamentar.

Jung Mo Sung (apud FERREIRA, 2006) avalia que a classe política não tem controle sobre o uso do orçamento. “Se um grupo tem muito poder e abusa das facilidades que ele proporciona, a tendência é começar a defender interesses particulares”.

A questão da ética, de acordo com Sung, merece muitas discussões no mundo atual. “Se todo mundo agisse corretamente, as pessoas não precisariam ficar discutindo o que é certo e o que é errado. A sociedade precisa construir uma noção do que é o bem para todos e educar as pessoas para viver isso” (SUNG apud FERREIRA, 2006, p.3).

Tal linha de pensamento há de nortear os lidadores do direito comprometidos com a busca, a promoção e a distribuição da justiça. A estreiteza da lógica puramente formal, como suporte para absurda impunidade, não deve imperar em detrimento de uma compreensão mais ampla da legislação repressiva da improbidade administrativa, no atual contexto histórico, sob de se esvaziarem importantes e legítimas expectativas da sociedade organizada.

Para Meirelles (2001, p.45):

Combater duramente a impunidade daqueles que se locupletam ilicitamente às custas dos cofres públicos, lutar pela moralidade administrativa, pelo resgate dos princípios éticos da lealdade, honestidade e probidade no trato da coisa pública e no exercício das funções públicas, eis o desafio difícil, complicado, porém inafastável, daqueles que resultam vinculados a um objetivo fundamental: a promoção concreta da justiça e a implementação da igualdade e dos valores constitucionais superiores que devem nortear o convívio humano em sociedade.

O combate a que se Meirelles, somente será possível de se tornar viável com a implementação de um projeto político que inverta as prioridades do desenvolvimento econômico, que promova a desconcentração da riqueza, do poder político, do domínio dos canais de mídia e socialize a cultura; que não tenha por objetivo garantir o acúmulo privado de riqueza por agentes econômicos, mas ao invés disso, promova a superação das privações da maioria para o exercício de sua liberdade, isto é, garantir politicamente que todos tenham acesso às mediações materiais para realizar a sua liberdade com a dignidade humana exigida, somente tal projeto pode ser uma alternativa política real promotora do respeito à moralidade em todos os níveis, mormente a administrativa, em toda a sua essência.

A Constituição Federal de 1988 elevou de forma explícita, a moralidade administrativa ao primado de princípio, paralelo ao da legalidade, erigindo-a em interesse social relevante e juridicamente protegido, ao mesmo tempo em que legitimou o cidadão brasileiro a postular a declaração de nulidade de qualquer ato administrativo violador do princípio ético tutelado. O constituinte, porquanto, estabeleceu nítida distinção: juridicizou a

moralidade, definindo-a como princípio, para vigor, paralelamente, com o da legalidade. A distinção é evidente e necessária.

A verificação da legalidade do ato não mais satisfaz as aspirações dos cidadãos, é necessário, pois, a obediência de princípios que valorizem a dignidade humana, que conduzam os administradores a agir sempre de acordo com a moral, visto que há muitos atos que, embora se apresentem como legais e oportunos, estão plenos de vícios, ou seja, contagiados por uma vontade particular do administrador ou relacionados a interesses que não os da coletividade.

É importante acrescentar a importância da participação da sociedade na luta contra a corrupção no país, uma vez que ao lado do princípio político da subsidiariedade, está o princípio da participação do administrado nas decisões em que seus interesses estiverem em questão.

Com a retomada da consciência que a sociedade tem que estar presente na condução dos processos políticos e administrativos e, para realmente pôr em prática um verdadeiro Estado Democrático de Direito, a sociedade necessita criar métodos participativos com a intenção de reverter o quadro de corrupção que se apresenta no momento no país.

A revolucionária idéia de que a participação social tenha o poder de dar legitimidade para a administração, vem no momento em que a história das instituições está demonstrando suas fragilidades frente a um mundo dinâmico que surge com os avanços dos meios de comunicações e se toma como uma alternativa plausível para o problema.

Conforme Carvalho (2004 apud BATISTA, 2005 p.16), a aproximação do administrador do administrado deve ser bem delimitada por normas de caráter constitucional. Trata-se de um princípio relativo, tendo que colocar bem a forma como os cidadãos irão participar, pois se corre o risco do brilhante princípio cair no fracasso, esse poder deve ser bem utilizado e vigiado, tomando cuidado para não ser apossado por alguma classe que

queira manipular as pessoas menos instruídas, para através de sua participação, alcançar seus objetivos egoísticos e nada efetivamente mudar.

Na verdade, parece claro que os direitos civis só se tornam reais quando os governos, as organizações civis não-governamentais, a sociedade como um todo, os grandes organismos internacionais, os pensadores e os formadores de opinião, subscrevem, respeitam, defendem, patrocina, reclamam estes direitos e exigem que todos façam o mesmo. Do contrário, conforme Giussepe (1998, p.56), “os direitos humanos e de cidadania não passam de ideais abstratas, papel e tinta, sem nenhuma consequência concreta na vida das pessoas”.

Diante do exposto, é preciso uma sociedade organizada na busca do fortalecimento da ética Administração Pública, lutando contra todo tipo de corrupção, a fim de se instalar um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Portanto, resta dizer, que o papel do Princípio da moralidade na Administração Pública é revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado Democrático de Direito, exigindo que este último cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão conjugando *equidade e eficiência*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este trabalho e olhar para todo o processo da pesquisa, tais como: o levantamento bibliográfico, as fontes, as reflexões, é oportuno fazer algumas considerações finais, que o trabalho aponta.

Primeiramente, há se de colocar que os atos de improbidade dos órgãos estatais, os escândalos de dimensões amplificadas pela publicidade massificada e permanente dos meios de comunicação e a inação ou compactuação do governo em não prevenir ou conter o aumento da corrupção levam a sociedade a uma situação de insegurança generalizada e à inquietação social permanente e preocupante, como também uma descrença no poder público.

Observa-se que os abusos de poder, a corrupção e a falta de ética dos representantes políticos ganharam forças a partir da política neoliberal com o agravamento das violações à moralidade administrativa, agora sob o manto da legalidade, através das práticas absurdas de certos administradores.

É nesta perspectiva que faz sentido refletir sobre a ética e a corrupção na Administração Pública. A ética se ocupa das obrigações morais, da responsabilidade e da justiça social. O dever em geral é objeto da ética. A reflexão ética há de partir sempre de um saber espontâneo, todo homem deve saber que há ações que não devem ser praticadas e outras que têm que ser praticadas. Assim, descobre-se, um conceito-chave, que só existe em ética e em direito, o dever-ser.

Desse modo, o bem comum, como finalidade essencial da Administração Pública, deixa evidente a presença de um forte conteúdo ético no regime jurídico-administrativo, de tal forma que será considerado não somente como ilícito, mas imoral, todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

O conceito de moralidade administrativa pode ser entendido como um sistema de moral e de resultados satisfatórios ao interesse da comunidade, este que é o fim primordial da Administração Pública. Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, de acordo com os princípios que regem a atividade administrativa.

Portanto, a finalidade primordial da Administração Pública é exercer um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, impondo ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa visando os interesses do povo, e condicionam os atos a serem praticados no desempenho público que lhe é confiado.

Todavia, o aumento da corrupção no Brasil faz questionar a validade da Administração Pública, uma vez que a cada dia presenciam-se atos corruptos cometidos pelos administradores públicos. Frente a esta questão se coloca em cheque os fins da Administração Pública, ou seja: o bem comum da coletividade administrativa; toda atividade deve ser orientada para esse objetivo; sendo que todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade será ilícito e imoral.

Acredita-se que o dever positivo da Administração Pública é a promoção do bem comum, ou seja, lutar por uma sociedade mais justa e democrática. Democracia significa não apenas direitos políticos iguais, mas também maior acesso à renda, à educação, à saúde, à moradia, ou seja, os mínimos sociais. Estabelecer mínimos sociais é mais do que um ato jurídico ou um ato formal, pois exige a constituição de um estatuto de responsabilidade pública e social. Isso garantiria maiores condições de igualdade. É o que se chama de justiça social, dando efetiva condição para o pleno exercício da cidadania.

Portanto, buscar compreensão sobre ética e corrupção na Administração Pública é indagar em torno da atuação dos prestadores de serviços públicos, como também a busca de

uma sociedade mais justa, capaz de gerar nos cidadãos a assunção da cidadania. É nesse sentido, que o povo deve ser educado para exercer seu papel de cidadão exigindo que seus direitos, tão duramente conquistados, sejam atendidos.

O que fica notável é que muitos anos se passam, e a imagem dos políticos pouco se altera. Essa questão está relacionada à conduta individual do político. É preciso que esse parlamentar saiba o que deve fazer com o dinheiro público. Além disso, é importante que se estreitem os mecanismos de controle e averiguação do Estado e que os culpados sejam punidos.

A mudança tem que partir dos eleitores. “Temos que nos informar o máximo possível sobre o candidato. Saber como foi o passado dele e, principalmente, o que o político está fazendo pela região. Sem informação, a população pode ser facilmente manipulada.” (BARBOSA apud BATISTA, 2005, p.45).

REFERÊNCIAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO CONSTITUCIONAL, **Solução de conflito entre os princípios.** Disponível em http://www.abdconst.com.br/documentos/artigo_do_grupo_de_estudos_2001.pdf. 2006.
- BATISTA, Carlos Miguel de Ramos. Improbidade Administrativa. Disponível em: <<http://www.letrasletras.com.br/pdf/corrupção/pdf>> acesso em maio de 2005.
- CARVALHO, Saulo Telles. **Corrupção no poder público.** Disponível em: <<http://www.acmp.org.br/trabalhos/doc/78.phtml>>. Acesso em jul.2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** São Paulo: Campus, 1997.
- BOCAYUVO, P. **Ética**, (s/r).
- CHAUÍ, M. **Um convite à filosofia.** São Paulo: Ática, 1998.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- CORRUPÇÃO S/A. Disponível em <http://www.corupcaos/a.com.br/mecanismos_praticas.aspx> Acesso em maio de 2006.
- DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS.** Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais.** São Paulo, Malheiros, 1997.
- LIBERAL, J. C. et al. **Ética e cidadania.** São Paulo: Macanzie, 2002.
- LISBOA, Lázaro Plácido. **Ética geral e profissional.** São Paulo: Atlas, 1997.
- FERREIRA, Maria Cuervo Silva e Vaz. **O desvio de poder no ato administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FERREIRA, Tatiana Kalina M. Chaves de. **Moralidade administrativa.** 2006 (s/r).
- GARCIA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 1998.
- GIUSEPPE, Tosi. **História e atualidade dos Direitos do Homem.** São Paulo: Paz e Terra, 2001, p.34, 46, 56.
- LIMA, Carlos França. **Os princípios constitucionais.** Rio de Janeiro: FGV (Fundação Getúlio Vargas), 1998.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 1995.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- NALINI, C. Moralidade Administrativa: do Conceito à Efetivação. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- NALINI, José Renato: **Ética e justiça**. São Paulo: Ed.Oliveira Mendes, 1998.
- OLIVEIRA, Almir de. **Curso de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- ROBATTO, Rommel. **Desafios da ética na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- RODRIGUES, J. B. **O controle judicial do mérito administrativo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.
- SÁ, Antônio Lopes de. **Ética profissional**. São Paulo: Atlas, 2001.
- SAVATER, Fernando. **Ética para meu filho**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- SILVA, Reinaldo Demócrito. **Os princípios da moralidade e da publicidade na Administração Pública**, Disponível em: <[http://www. BuscaLegis.ccj.ufsc.br](http://www.BuscaLegis.ccj.ufsc.br)>. acesso em nov. de 2005.
- SOARES, Marcus de T. **Princípios fundamentais do direito administrativo**, Forense, 2007.
- TRIVIÑOS, Augusto M. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1999.
- VALLS, Álvaro L. M. **Ética na contemporaneidade**. UFRGS/Secretaria Municipal da Saúde de Porto Alegre, 28 de julho de 1997.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2003.