

CORRUPÇÃO: “É PROIBIDO NÃO PROIBIR”.
REFLEXÕES SOBRE A MORALIDADE E A IMPROBIDADE
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CORRUPTION: “IS PROHIBITION ISN’T PROHIBIT”.
REFLECTIONS ABOUT MORALITY AND MISCONDUCT
IN PUBLIC ADMINISTRATION

Milena Petters Melo *
Marco Aurélio da Silva **

Resumo: Este artigo é resultado de investigação científica que busca oferecer subsídios teóricos para a reflexão sobre o problema da corrupção e a “cultura da improbidade” no Brasil. Elaborado com suporte na doutrina constitucional e administrativista, assim como nas disposições constitucionais e legais predispostas a coibir essas práticas desviantes, com especial atenção aos princípios da moralidade e da probidade administrativa. A partir de uma análise da arquitetura constitucional, na qual os princípios constitucionais são postos no mais alto nível hierárquico do ordenamento jurídico, devendo ser observados como sustentáculo e razão de ser do Estado.

Palavras-chave: Administração Pública. Corrupção. Moralidade. Probidade.

Abstract: This article is the result of scientific research that seeks to provide theoretical basis for thinking about the corruption problem and the "culture of improbity" in Brazil. Produced with support in

* Professora da Fundação Universidade Regional de Blumenau – FURB. Coordenadora do Centro Didattico Euro-Americano sulle Politiche Costituzionali, UNISALENTO, Itália. Coordenadora do Núcleo de pesquisas em constitucionalismo contemporâneo, internacionalização e cooperação – CONSTINTER, FURB. Coordenadora do Curso de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, CESUSC. Professora Associada à Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. Professora convidada nos Programas de Pós-graduação em Direito: Direitos fundamentais e Democracia, UNIBRASIL; Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo UPO, Sevilha, Espanha.. Pesquisadora do Centro di Ricerca sulle Istituzioni Europee, CRIE/UNISOB, Itália; do Institut International d’Etudes et Recherches sur les Biens Communs, IIERBC, França; e do Núcleo de Pesquisas em Direito Constitucional – UNIBRASIL. Doutorado em Direito pela Universidade de Lecce, UNISALENTO, Itália. Orientadora do Grupo de Estudos da ABDConst./FURB: O Patrimônio Comum do Constitucionalismo Democrático e a Contribuição da América Latina.

** Pós-graduando em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. Bacharel em Direito pela Universidade Regional de Blumenau - FURB. Pesquisador do Grupo de Estudos da ABDConst./FURB: O Patrimônio Comum do Constitucionalismo Democrático e a Contribuição da América Latina.

constitutional and administrative doctrine, as well as the constitutional and legal provisions predisposed to curb such deviant practices, with particular attention to the principles of morality and administrative probity. Starting at an analysis of the constitutional architecture, in which constitutional principles are put at the highest hierarchical level of the legal system, they should be viewed as the mainstay and purpose of the state.

Keywords: Public Administration. Corruption. Morality. Probity.

1 INTRODUÇÃO

Os problemas decorrentes da corrupção no Brasil estão sendo hodiernamente bastante evidenciados, denunciados e contestados. Veem-se constantemente, nos diferentes âmbitos sociais, as pessoas tomadas de indignação, questionando o estado atual da sociedade e da insatisfatória atuação dos poderes públicos, especialmente no que tange ao Legislativo e ao Executivo, visto que, do momento em que se escolhe um representante ou se legitima de outras formas um agente público, espera-se que tal agente atue de forma proba, íntegra e eficiente na consecução dos interesses coletivos, seguindo os valores, os fundamentos e objetivos consagrados pelos princípios e regras constitucionais, expressamente elencados para normatizar a vida política, social, econômica e cultural.

A corrupção pode ser definida, de forma genérica, como “um desvio de conduta aberrante em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, grave, insuportável”¹. E, de forma específica, pode ser designada como “a conduta de autoridade que exerce o Poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material”².

Sobre a histórica incidência, e os nefastos efeitos decorrentes da corrupção na administração pública brasileira, é aguda a análise feita por Volnei Ivo Carlin detectando anomalias e idiossincrasias e denunciando uma “completa ausência de credibilidade”³. Conforme o autor, e de forma excessivamente generalizante para quem escreve estas linhas, “a vida pública tem sido, no Brasil, o desfilar permanente da corrupção, da ineficiência administrativa e da mais crassa incompetência”⁴. Nesse contexto, “a sociedade (...), tem voltado à atividade pública perigoso desprezo. Tal desprezo se manifesta, primeiro, pelo descrédito, depois pela indiferença e, finalmente, pelo crescente afastamento”, ou seja, “progressivamente a sociedade deixa de dar

sua contribuição à renovação, à melhoria da Administração Pública e ao próprio desafio da construção da democracia contemporânea”⁵.

Sobre a probidade administrativa, Hely Lopes Meirelles destacava o significado da incorporação constitucional do *dever de probidade* na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos, recordando que “o velho e esquecido conceito romano do *probus* e do *improbus* administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que pune a improbidade na administração pública com sanções políticas, administrativas e penais”⁶, nos termos do art. 37, § 4º da CRFB/88.

A lei nº 8.429/92 foi criada como um mecanismo para frear a corrupção que historicamente assola o país, prevendo três espécies de atos de improbidade administrativa e sanções graves para os agentes públicos que incidirem em algum desses atos.

Recentemente, de forma inusitada, ganharam espaço, nas ruas de diferentes cidades do Brasil, protestos com a presença massiva da sociedade civil, mais ou menos organizada, com uma pauta reivindicatória diversificada, pleiteando direitos como educação, saúde e mobilidade urbana e manifestando o descontentamento com a atuação do Estado em vários setores⁷. Dentre as reivindicações emerge, de forma contundente, a indignação contra a prática reiterada da corrupção no país e a exigência de que os agentes do Estado apliquem a legislação e tomem medidas aptas a coibir os excessos e desvios da administração pública. Nessa perspectiva, se o lema das manifestações do final da década de sessenta do século passado era “proibido proibir”, hoje se pode dizer que, na expressão da soberania popular que ganhou as ruas, no que se refere à corrupção “é proibido não proibir”.

Com o objetivo de oferecer subsídios teóricos para a reflexão sobre esses temas, este artigo focaliza o problema da corrupção e da cultura da improbidade administrativa no Brasil, com suporte na doutrina constitucional e administrativista, tratando das disposições constitucionais e da legislação predisposta para coibir tais práticas desviantes, com particular atenção aos princípios da moralidade e probidade administrativa e à lei nº 8.429/92.

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

2 A CULTURA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A corrupção e o descaso com a “coisa pública” são uma marca nefasta na cultura política brasileira. Pode-se afirmar que os problemas que derivam dessas falhas, ou feridas, na integridade da administração pública no país, não são “privilégios” da geração atual ou da anterior, mas reflexos do que foi construído ao longo dos séculos, importado, imposto ou originalmente desvirtuado e incorporado à cultura nacional.

Wallace Paiva Martins Júnior utiliza a expressão “cultura da improbidade” (desonestidade) para designar as inconvenientes, insuportáveis e incômodas repercussões da tradicional deturpação do poder, disseminadas na sociedade brasileira⁸. Nesse contexto:

[...] os maiores e mais gritantes escândalos eram vistos com passividade geral como decorrência da naturalidade das coisas, como se fossem absoluta, elementar e naturalmente lícitos aos agentes públicos a obtenção de vantagens ilícitas, o malbaratamento dos recursos do erário, o vilipêndio aos princípios da Administração Pública e o desprezo aos direitos e garantias individuais e sociais.

Segundo Martins Júnior, causas inúmeras, algumas atávicas, implantadas na fase do colonialismo português, outras mais recentes, “contribuíram para esse estado de coisas, notadamente porque o Estado brasileiro é excessivamente tutelar, demasiadamente burocrático e radicalmente interveniente no atacado e varejo das relações sociais”⁹. A cultura da improbidade administrativa, arraigando-se na cultura popular brasileira, produziu a imagem do “malbaratamento da coisa pública como regular alicerce do próprio Estado, periclitando a democracia e a existência do próprio Estado de Direito, com nocivos efeitos que amesquinham os valores éticos, tão caros à nação, incorporando valores antiéticos, imorais e amorais ao ambiente social”¹⁰.

A propósito, Seabra Fagundes lamentava a proporção endêmica da corrupção administrativa remontando sua origem à era colonial¹¹.

Como se pode observar dos estudos e pesquisas realizados pela professora Dra. Rita Biason, já no período da colonização portuguesa, em meados do século XVI, têm-se registros de práticas ilegais de funcionários da coroa, que detinham a função de fiscalizar o contrabando e outras transgressões e, ao invés de cumprirem as suas funções, praticavam o comércio ilegal de produtos brasileiros como o pau-brasil, tabaco, ouro e diamante¹².

Em efeito, a herança colonial lançou bases profundas na cultura nacional, influenciando o desenvolvimento da sociedade brasileira nos diferentes períodos do lento, contraditório, árduo e tortuoso caminho do desenvolvimento das instituições jurídico-políticas, sociais e culturais no país.

No Império, nos primórdios da República e ainda hoje, os efeitos da tradicional estrutura político-administrativa patrimonialista e conservadora, e da dominação econômica escravagista das elites agrárias são sentidos, e se refletem na dramática situação de parcelas significativas da população historicamente excluídas da cidadania e dos benefícios do Estado.

Uma realidade em que tradicionalmente o modelo de Estado nas Constituições representou uma forma de organização “alienígena” em relação à realidade cultural, social, econômica e territorial de grande parte dos grupos e culturas que contribuíram, e contribuem, para constituir a identidade nacional. Nesse contexto, consolidou-se uma tradição que consagrava um modelo de Estado, centralizado ou federal, como ordenamento territorial e administrativo que não considerava os diferentes fatores geográficos, étnicos, sociais, culturais, o *modus vivendi* dos povos originários do continente e as demandas do heterogêneo conjunto social. Uma sociedade diversificada e mestiça, que, dessa forma, foi subordinada por um império de instituições pertencentes a outras realidades típicas das sociedades dominantes¹³.

Como observa Antônio Carlos Wolkmer, desde o início da colonização portuguesa no Brasil pode-se dizer que:

Os operadores hegemônicos da justiça oficial, considerando a estrutura econômica marcada por práticas mercantilistas e escravistas, bem como por uma montagem político administrativa semi-feudal, patrimonialista e elitista, foram instrumentais à dinâmica histórica de negação do direito do *Outro* (filho nativo da terra ou filho importado violentamente de outras terras) para incorporar e impor o direito alienígena colonizador. Para que o ordenamento jurídico funcionasse, foi necessário um aparato institucionalizado composto de atores profissionais comprometidos com o poder colonizador: juízes, ouvidores, escrivães e instâncias processuais como a Administração da Justiça, o Tribunal da Relação, a Casa da Suplicação, etc.¹⁴

Os percalços dessa história deram base para a desconfiança e para o descuido em relação ao espaço público e ao exercício do poder do Estado, considerado como uma estrutura a

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

favor de poucos na qual, tradicionalmente, a frequência dos desvios e abusos da administração acabaram por caracterizar esta (a administração pública) e naturalizar aqueles (os desvios).

Os constituintes de 1987-88, na trilha da (re)democratização do país, e sob a pressão dos movimentos populares, procuraram inverter esta caracterização colonizada, e colonizadora, do Estado, que passou a incorporar os delineamentos de uma República pautada pela força normativa da Constituição, com fundamento nos direitos humanos (individuais, sociais, econômicos e culturais), no pluralismo político e na cidadania democrática.

Do início da história das instituições públicas no Brasil aos dias atuais, o país passou por diversas fases em que os casos de corrupção vieram à tona e denunciaram o quão frágil se torna a nação, a República e a cidadania, ante os desvios e práticas horrendas e egoístas dos agentes incumbidos de promover o “bem comum”.

Atualmente, e essa é uma mensagem clara que emerge tanto dos postulados do Estado Constitucional, Social e Democrático de Direito, quanto das recentes manifestações que ganharam espaço em diferentes cidades do país:

A sobrevivência do Estado Democrático de Direito impõe, necessariamente, a proteção da moralidade e da probidade administrativa nos atos administrativos em geral, exaltando as regras de boa administração e extirpando da gerência dos negócios públicos agentes que ostentam inabilitação moral para o exercício de funções públicas. Bem percebe Fábio Medina Osório que a sobrevivência do Estado Democrático de Direito exige um “combate duro e sistemático aos casos de corrupção e improbidade administrativa”, porque, completa José Alfredo de Oliveira Baracho, “a corrupção na esfera pública gera a desconfiança nas instituições estatais”¹⁵.

A sociedade brasileira contemporânea e o desenho constitucional vigente exigem, portanto, um novo perfil de administração pública. Um perfil distinto dos tempos passados, em que a administração pública podia se limitar a defender os interesses de uma minoria privilegiada, respaldada e legitimada pelos procedimentos formais do Estado de Direito. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o Estado de Direito deu lugar ao Estado (social e) Democrático de Direito que trouxe uma nova funcionalidade à administração pública: a de realizar de forma concreta, com eficiência e eficácia, os interesses da coletividade administrada¹⁶, seguindo os valores, os fundamentos e objetivos consagrados pelos

princípios e regras constitucionais, expressamente elencados para normatizar a vida política, social, econômica e cultural.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para alcançar os objetivos e concretizar as finalidades constitucionalmente delimitadas, a administração pública possui uma organização própria, com a estruturação de órgãos públicos que desempenham as suas funções através de agentes públicos.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, os órgãos públicos, são “centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem”¹⁷.

Os agentes públicos¹⁸, portanto, representam a administração pública e devem atuar pautados pelos preceitos do direito e da moral para atender aos interesses públicos e gerir a coisa pública. No entanto, nos últimos anos, as discussões relativas às questões da ética e do respeito à moral administrativa vêm se tornando cada vez mais presentes no cenário jurídico-administrativo brasileiro. Os poderes da União vêm sofrendo cada vez mais fiscalizações e contestações provenientes do meio social, e pressões da mídia e dos movimentos sociais no que se refere à corrupção, o que impulsionou a iniciativa legislativa para a edição de espécies normativas para combatê-la.

Diferentemente das normatizações editadas nos anos de 1941¹⁹, 1946²⁰, 1957²¹ e 1958²² em que o sequestro, a perda dos bens e o combate ao enriquecimento ilícito eram regulamentados a fim de evitar a corrupção no âmbito da Administração Pública, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tornou o combate muito mais intenso, prevendo sanções políticas, administrativas, civis e penais, nos seguintes termos: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, § 4º).

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

Nesse sentido, a CRFB/88 visa a expurgar do cenário político e administrativo brasileiro a corrupção e os maus agentes, que se utilizam do espaço público para promover ganhos pessoais ou interesses escusos, ao invés de pugnam pela conduta proba e realizarem as funções públicas decorrentes dos cargos em que se encontram investidos.

4 MORALIDADE ADMINISTRATIVA: PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL QUE REGE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe no *caput* do artigo 37 os princípios que regem a administração pública, são, estes, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O princípio da moralidade administrativa, que difere da moralidade comum por esta se referir à conduta externa do homem, enquanto aquela se refere à conduta do agente público para sua conduta interna à administração pública, obriga que o administrador público atue considerando os princípios éticos e morais, com lealdade, honestidade e boa-fé. Tal princípio se constitui em pressuposto de validade de todo e qualquer ato administrativo. Assim, um ato emanado pela administração pública em que o agente público tenha agido de forma imoral ou amoral carece de validade; a despeito de existir o ato será inválido, devendo se submeter ao controle de legalidade realizado pela administração pública e pelo Poder Judiciário²³.

O princípio da moralidade administrativa impõe ao administrador público que não dispense os preceitos éticos que devem sempre estar presentes em sua conduta. É necessário averiguar não apenas a conveniência, oportunidade e justiça nas ações, mas também é imprescindível distinguir o que é honesto e o que é desonesto. A moralidade não deve apenas reger a administração pública em suas relações com os administrados, também deve ser observada nas relações *interna corporis*²⁴.

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 119-120) conceitua o princípio da moralidade administrativa da seguinte forma:

A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se

em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade e boa-fé* (...). Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e honestidade, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, evadido de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

O princípio da moralidade corresponde a um requisito fundamental de validade de todo o ato administrativo, sendo-lhe um pressuposto.

É importante compreender que o fato de a Constituição haver erigido a moral administrativa em princípio jurídico expresso permite afirmar que ela é um requisito de validade do ato administrativo, e não de aspecto atinente ao mérito. Vale dizer, um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legitimidade, isto é, um ato contrário à moral administrativa é nulo, e não meramente inoportuno ou inconveniente.

Em consequência, o ato contrário à moral administrativa não deve ser revogado, e sim declarado nulo. Mais importante, como se trata de controle de legalidade ou legitimidade, este pode ser efetuado pela Administração e, também, pelo Poder Judiciário (desde que provocado)²⁵.

O princípio da moralidade, portanto, encontra-se intimamente vinculado à ideia de probidade, que é, fundamentalmente, um “dever inerente do administrador público”²⁶.

5 A DISTINÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA ENTRE MORALIDADE E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na doutrina brasileira tem espaço o debate concernente ao conceito e à abrangência da moralidade e da probidade administrativa. Embora possuam similaridades, pode-se afirmar que se tratam de conceitos distintos. A confusão ocorre em razão de tanto a moralidade quanto a probidade administrativa serem concebidas como conceitos jurídicos indeterminados, porquanto não conseguem, sem que seja feita uma interpretação cuidadosa e concentrada apenas diante do caso concreto, delimitar de modo preciso e inequívoco o âmbito de realidade ao qual se referem²⁷.

Todavia, é importante estabelecer os delineamentos e confins dos dois conceitos, em razão de tanto a probidade quanto a moralidade encontrarem guarida no sistema jurídico pátrio, garantindo ao cidadão o direito público subjetivo a uma administração pública ética e honesta

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

(assim caracterizada pelas ações dos seus órgãos e agentes) através de instrumentos preventivos e repressivos.

5.1 PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na sua raiz etimológica, o termo “probidade” vem do latim *probitas* e traz a ideia de honestidade; é compreendido, inclusive, como sinônimo desta. A palavra tem como significado a “observância rigorosa dos deveres, da justiça e da moral” e pode ser empregada como sinônimo de honradez²⁸.

A probidade administrativa se relaciona com a “honestidade e rigor na administração ou na função pública”²⁹. Nessa perspectiva, a probidade administrativa é um elemento que traduz a atuação efetivamente honesta do agente público na consecução das atividades caracterizadoras da atividade da Administração Pública.

A *contrario sensu* a improbidade administrativa ganha espaço através da conduta ímproba e desviante do administrador público, refletida em atos que causem prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito ou atentem contra os princípios da administração pública. Consubstancia a desonestidade no desempenho da atividade administrativa do Estado³⁰. Nesse sentido a improbidade administrativa pode ser caracterizada pela utilização de cargo, emprego ou função pública para angariar ou distribuir, em proveito próprio ou de outrem, vantagem ilegal ou imoral de qualquer natureza, passando-se por cima dos princípios e regras da Administração Pública e menosprezando os bens, direitos, interesses e valores confiados a sua guarda³¹. Assim, a improbidade na Administração Pública ganha corpo com a conduta desonesta do agente público, mirando a outros fins que não o interesse da coletividade; tal situação demanda atos de defesa do patrimônio público e incriminação das condutas que o atingem e que também violam outros valores a serem preservados na Administração Pública³².

No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, o princípio da probidade administrativa pode ser interpretado como um subprincípio da moralidade³³. Nesse sentido, Maurício Antônio Lopes observa que a probidade decorre diretamente do princípio da moralidade, que lhe é superior pelo grau de transcendência que os princípios têm em relação aos

deveres, ou seja, a probidade, segundo o autor, seria uma das possíveis formas de se externar a moralidade³⁴.

Como destaca Marins Júnior, “a adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação prática do princípio da moralidade administrativa”³⁵. Através de meios e instrumentos preventivos e repressivos (ou sancionadores),

(...) o princípio da probidade administrativa colabora para o direito administrativo na diminuição da insindicabilidade do ato administrativo discricionário, para o estabelecimento de uma Administração Pública mais eficiente, na medida em que se dirige à consecução da noção de bem e melhor administrar (da escolha dos meios mais adequados, coerentes e proporcionais para a satisfação de seus fins e alcance do interesse público)³⁶.

Assim, na atual dimensão jurídico-constitucional, do princípio da probidade administrativa deflui uma função instrumentalizadora em sentido preventivo, pois pretende coibir que a moral interna da Administração Pública, o dever de boa administração e os princípios afinados sejam vulnerados pela desonestidade do administrador público. Ao mesmo tempo, percebe-se que o aspecto repressivo não se limita a sancionar o enriquecimento ilícito e a lesão ao erário, posto que se trata de um conceito deveras amplo e que abrange violações aos demais princípios que ordenam a Administração Pública³⁷.

A moralidade administrativa, por sua vez, contém a noção do bom administrador. Nesse sentido, deve-se destacar que não cabe ao agente público durante o desempenho de suas funções apenas fazer um juízo do que seja legal ou ilegal, mas também do que seja justo ou injusto e honesto ou desonesto³⁸. A legalidade e a moral administrativa encontram-se, portanto, ligadas à ideia de probidade, decoro e de boa-fé, nos termos do artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, da lei que regula o processo administrativo no âmbito federal (lei nº. 9.784/99)³⁹.

5.2 A BOA-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

O administrador público durante o exercício das suas funções deve sempre pautar-se pelo princípio da moralidade administrativa, agindo com boa-fé e seguindo preceitos éticos em sua conduta, caso contrário, ao praticar o ato administrativo objetivando fins diversos ao

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

interesse público (ato amoral ou imoral), estará se enquadrando nos atos de improbidade e sujeitando-se às sanções previstas no artigo 37, §4º da CRFB/88⁴⁰.

A boa-fé, no direito privado, relaciona-se com a honestidade, a correção e a confiabilidade entre as partes contratantes, já no direito Administrativo, enquanto instituto integrante do princípio da moralidade, a boa-fé é compreendida e analisada sob duas vertentes, a subjetiva e a objetiva. A boa-fé subjetiva consiste na consideração da vontade, da intenção do indivíduo quando da prática da conduta; ao se perquirir sobre a boa-fé subjetiva questiona-se se o agente atuou de boa-fé tendo como contraponto a má-fé. A boa-fé objetiva consiste apenas na investigação do comportamento do agente, sendo irrelevante a sua intenção; ao se perquirir sobre a boa-fé objetiva se questiona se o agente atuou de boa-fé tendo como noção contraposta a ausência de boa-fé, e não a má-fé⁴¹.

Sobre a boa-fé, elucida Martins Júnior:

Os valores éticos (lealdade, honestidade e moralidade) devem integrar a atividade administrativa, de qualquer natureza ou espécie, como núcleos fundamentais descendentes do princípio da boa-fé, de modo que não é possível dissociar o elemento ético ou moral da conduta ou atividade jurídica, sob pena de incidir nas figuras do abuso e da fraude do direito, transplantadas para o direito administrativo nas formas peculiares do abuso e desvio de poder.⁴²

Este autor observa que também completa a noção de boa-fé a adição do princípio da proporcionalidade, para evitar soluções administrativas injustas. Nesta perspectiva, tanto da parte da administração quanto dos administrados, “a boa-fé alça o valor ético da confiança, comportando atuações retas e honestas (normalidade de conduta, de vontade, de fim), no estabelecimento e desenvolvimento de relações jurídicas no direito administrativo, , sob pena de lesão aos valores éticos destacados”⁴³.

Conclui-se, portanto, que a moralidade administrativa é o gênero do qual decorre a espécie probidade. Ora, se a moralidade administrativa traz a ideia do bom administrador, que deve pautar suas ações considerando o legal e ilegal, justo e injusto, o que é ético e contrário à ética, o bem e o mal, o honesto e desonesto; ao passo que a probidade administrativa traduz justamente a obrigatoriedade de o administrador público agir de forma honesta no manuseio da

coisa pública, percebe-se, assim, a maior abrangência da moralidade administrativa, pois além de abranger a probidade (honestidade), abrange a ideia de justiça, a ética e a obediência à lei.

Nesse norte, elucidando a distinção do que outrora estava obscurecido pela indeterminação dos dois conceitos ora tratados, é possível fazer a seguinte afirmação: toda e qualquer ação de um agente público que atentar contra a probidade administrativa (um ato desonesto), estará ao mesmo tempo indo de encontro ao princípio da moralidade administrativa; ao passo que um ato que seja contrário ao princípio da moralidade administrativa, não é, necessariamente, um ato que vá de encontro à probidade administrativa.

A improbidade administrativa afronta o princípio da moralidade, caracteriza-se pela conduta ímproba do administrador público e, para efetivar o combate a essas condutas, à conseqüente corrupção e ao prejuízo ao erário, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa (lei nº 8.429/92), cujo escopo é justamente defender a Administração e os administrados contra esses atos lesivos.

6 A HONESTIDADE É O MÍNIMO QUE SE ESPERA DOS AGENTES PÚBLICOS

A lei nº 8.429/92 surgiu justamente para evitar o perigo de uma administração revestida de corrupção, caracterizada pelo descrédito e ineficiência, prevenindo a corrosão da máquina burocrática do Estado⁴⁴. Essa lei divide os atos de improbidade administrativa em três espécies: a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9); b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

É impróprio confundir os conceitos dos deveres de legalidade, imparcialidade e lealdade com o conceito de improbidade. Os valores e os conceitos tratados são bastante distintos e o excesso da norma, nesse sentido, é suficientemente claro. Exceto é claro pelo dever de honestidade, pois a honestidade é inerente ao conceito de moralidade administrativa e a conduta do agente público que se afaste do dever de honestidade dificilmente deixaria de ser caracterizada como um ato de improbidade administrativa.

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

Como destaca Mauro Roberto Gomes de Mattos, “a honestidade é um dever de estado permanente do homem público, não podendo ser violado este princípio em hipótese alguma. A honestidade (...) é o mínimo que se espera dos agentes públicos”⁴⁵. No mesmo sentido, José Antonio Lisbôa Neiva observa que o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 exige adequada interpretação, “pois não seria razoável entender que a simples violação ao princípio da legalidade, por si só, ensejaria a caracterização de ato ímprobo. Seria confundir os conceitos de improbidade administrativa e de legalidade”⁴⁶. Assim, incumbe ressaltar com Mauro Roberto Gomes de Mattos que:

Há que se ter temperamentos ao interpretar a presente norma, pois o seu caráter é muito aberto, devendo, por esta razão, sofrer a devida dosagem de bom senso para que mera irregularidade formal, que não se subsuma como devassidão ou ato ímprobo, não seja enquadrado na presente lei, com severas punições⁴⁷.

Ocorre, portanto, cautela ao se falar de improbidade administrativa. São vários os perigos provenientes do caráter genérico do artigo 11 da lei nº 8429/92. Por exemplo, no caso hipotético de um guarda de trânsito que, ao ver um amigo estacionado em cima da faixa de pedestres, não o multa e lhe dá “uma chance”. Ora, o guarda de trânsito – agente público – violou claramente os deveres de legalidade e imparcialidade, pois de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, em seu artigo 181, VII, estacionar veículo sobre a faixa destinada a pedestre é considerado uma infração grave sujeita a penalidade de multa. Não seria razoável que tal agente público, pelo fato de não ter aplicado a multa ao seu amigo ficasse sujeito às graves sanções decorrentes de ato de improbidade administrativa. Outro exemplo poderia ser o caso de um servidor público federal do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – (autarquia federal) que, ao ver um amigo de infância na fila de atendimento lhe dá atendimento prioritário, violando o dever de imparcialidade na execução de suas funções; por mais que a conduta seja desabonadora ou atente contra a moral comum, tal ato não pode ser configurado como um ato de improbidade administrativa sujeito às sanções da lei nº 8.429/92.

Contudo, os exemplos hipotéticos supracitados demonstram uma outra característica que parece fazer parte da cultura brasileira⁴⁸: a dificuldade de incorporar a racionalidade do direito como padrão generalizado de conduta – como horizonte da “generalização congruente

das expectativas” poderia-se dizer com Niklas Luhmann ou Marcelo Neves⁴⁹. O código binário amigo/inimigo, os critérios de simpatia ou parentela e outras formas de relações clientelares, frequentam, talvez com demasiada assiduidade, o cotidiano da vida pública. E nestas pequenas “corruptelas” jurídico-políticas também se comprometem o Estado Democrático de Direito e o princípio da isonomia ou da igualdade perante a lei e as autoridades.

7 AS RELAÇÕES DE SOBREINTEGRAÇÃO E SUBINTEGRAÇÃO E O PROBLEMA DA IMPUNIDADE

Quando a lei não é aplicada com isonomia, nos diferentes níveis da administração pública – e certo, com mais dramaticidade no ápice da hierarquia – e quando os agentes do Estado perdem de mira o interesse coletivo e o desenho normativo constitucional, ganham espaço as relações de sobreintegração e subintegração: por um lado pessoas acima dos rigores da lei, por outro lado, pessoas abaixo e não abarcáveis pelos seus benefícios.

Nesse quadro, as relações de subintegração e sobreintegração esvaziam a racionalidade e a legitimidade do sistema jurídico-constitucional e o conteúdo dos direitos de cidadania⁵⁰. Pode-se afirmar que não existe cidadania quando se generalizam esses tipos de relações, pois não se realiza a inclusão como acesso e dependência simultâneos ao direito positivo, necessários para caracterizar a cidadania como integração jurídica igualitária em um nível da igualdade indispensável para o exercício democrático. Assim, as relações de subintegração e sobreintegração jurídica denotam um paradoxal desequilíbrio nas relações entre direitos, deveres e acesso aos bens tutelados, especialmente no que concerne aos direitos fundamentais na sua dimensão social, econômica e cultural – ainda que, no Brasil, essas relações sejam evidentes também no que tange os direitos civis. No âmbito dessas relações, surgem respectivamente os *subcidadãos* e os *sobrecidadãos*.

Para caracterizar essas disfunções do sistema jurídico são oportunas as observações de Marcelo Neves⁵¹. Como observa o prestigioso constitucionalista, do lado dos subintegrados generalizam-se as relações concretas dos sujeitos que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, mas dependem de suas prescrições impositivas. Para os subintegrados, os

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

direitos fundamentais não desempenham qualquer papel relevante no horizonte do seu agir e vivenciar, sequer quanto à identificação de sentido das respectivas normas constitucionais. Mas os subcidadãos não estão excluídos do sistema: embora lhes faltem as condições reais para exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas.

Nesse sentido, para os subintegrados, os dispositivos constitucionais têm relevância quase que exclusivamente em seus efeitos restritivos de liberdades. E isso vale para o sistema jurídico como um todo: os membros das camadas populares marginalizadas (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores. No campo constitucional o problema da subintegração ganha um significado especial, na medida em que, com relação aos membros das classes populares, as ofensas aos direitos fundamentais são praticadas de modo generalizado, mas ganham visibilidade principalmente nos quadros da atividade repressiva do aparelho estatal.

Ao mesmo tempo, a *subintegração das massas* é inseparável da *sobreintegração dos grupos privilegiados*, que, com o apoio da burocracia estatal, desenvolvem as suas ações bloqueantes da reprodução do Direito. É verdade, como observa Marcelo Neves, que os sobrecidadãos utilizam regularmente o texto constitucional democrático sempre que isso seja funcional aos seus interesses ou para a proteção da ordem social que lhes favorece; mas na medida em que a Constituição da República Federativa do Brasil impõe limites à sua esfera de ação política e econômica, é posta de lado. A Constituição não atua, portanto, como horizonte do agir e vivenciar jurídico-político dos donos do poder, mas sim como uma oferta que, conforme a eventual constelação de interesses, será *usada, desusada, ou abusada* por eles. Desse modo, *a garantia da impunidade é um dos traços mais marcantes da sobrecidadania*⁵².

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS. PUNIR É A SOLUÇÃO?

No momento em que se escolhe um representante ou se legitima de outras formas um agente público, espera-se que tal agente atue de forma proba e eficiente, que defenda os

interesses coletivos e honre o compromisso assumido, que suas ações sejam orientadas no sentido de concretizar o desenho de sociedade delineado na Constituição e que não perca de vista o desafio de dar substância à ideia de bem-comum, ao invés de pautar-se por interesses pessoais ou outros apartados dos fins sociais.

É dever de todo administrador público um atuar límpido, com observância dos princípios da administração pública e com especial atenção ao princípio da moralidade administrativa. Ora, todos os princípios administrativos têm exacerbada importância; todavia, é com o respeito ao princípio da moralidade administrativa que se evidencia o atendimento aos interesses públicos e aos anseios da sociedade. O respeito à moralidade administrativa é imprescindível, é condição *sine qua non* da validade do ato emanado por qualquer agente público. Assim, o vício de imoralidade administrativa implica a nulidade do ato administrativo e normalmente afeta duas condições legais exigidas no ato, gerando lesão ao interesse público e prejuízo a terceiros.

Como foi possível observar no percurso realizado, os agentes públicos são dotados de poderes-deveres impostos pela moral administrativa e exigidos pelo interesse da coletividade. A atuação honesta do agente público, que constitui um desses deveres, ou poderes-deveres, é traduzida no dever de probidade.

Não obstante existirem outros meios e garantias para proteger o princípio da moralidade – como a Ação Popular, a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), entre outros –, visando efetivar o combate à conduta desonesta dos agentes públicos, freando a corrupção que assola a nação e dando aplicabilidade às sanções previstas no artigo 37, §4º, da Constituição da República, foi editada a lei de improbidade administrativa (lei nº 8.429/1992). Essa lei surgiu justamente para evitar o perigo de uma administração revestida de corrupção, caracterizada pelo descrédito e ineficiência, prevenindo a corrosão da máquina burocrática do Estado.

Também no sentido de coibir a corrupção no espaço público, foi aprovado recentemente no Senado Federal um projeto de lei que objetiva tornar a corrupção um crime hediondo. Em efeito, no Congresso Nacional encontram-se centenas de projetos de lei

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

direcionados a punir e coibir a corrupção e a improbidade administrativa⁵³. Contudo, cabe questionar: punir é a solução?

Diz-se que o Direito e o recurso às vias jurídicas deveriam ser a *ultima ratio* nas interações sociais, e no, âmbito jurídico, o direito penal o último recurso. Tendo em vista o número e o valor dos bens em risco ante a desmesurada prática da corrupção – que, em última análise colocam em situação periclitante a própria força normativa da Constituição, a República, a legitimidade das instituições democráticas –, uma atuação repressiva e punitiva, *a posteriore*, não parece ser a solução mais grávida de consequências. Trata-se de um passo importante, sim, para romper com o ciclo de impunidade que caracteriza a história político-institucional do Brasil e alimenta as relações de sobreintegração e subintegração. A punição, sabe-se, tem efeito pedagógico no sentido de desincentivar futuros desvios e transgressões. Contudo, o que parece emergir dos protestos que ganharam espaço nas ruas de todo o país nas últimas semanas é a indignação contra a cultura da improbidade e da ineficiência. Uma cultura contra a qual se pode contrapor com sucesso duradouro apenas uma nova cultura, que consolide as instituições democráticas, que reforme e renove a estrutura estatal e política do Brasil.

Para que a Constituição da República Federativa do Brasil não reste letra morta, uma simples “folha de papel” como a definia Ferdinand Lassale⁵⁴, é necessário que os órgãos da administração pública assumam com plena responsabilidade a sua defesa. Uma responsabilidade que, entretanto, não incumbe apenas aos agentes públicos, visto que é compartilhada por todos os cidadãos, enquanto membros da ampla comunidade aberta dos intérpretes da Constituição⁵⁵. Nesse sentido fica aberto o interrogativo: a cidadania encontrará, com a mesma disposição com que saiu às ruas em uma postura crítica e contestatória, a determinação de assumir uma postura propositiva e construtiva?

Contrapor ao pessimismo da razão ante a realidade dos fatos, uma vontade indômita, uma forte vontade de Constituição⁵⁶, que oriente as sinergias entre Estado e sociedade civil organizada: talvez se encontre aí uma via de acesso para novos rumos na estrada da redefinição do espaço público e da consolidação da democracia no Brasil.

NOTAS

- ¹ Conforme FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 87.
- ² *Idem ibidem*.
- ³ CARLIN, Volnei Ivo. *Manual de Direito Administrativo: Doutrina e Jurisprudência*. 4ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007, p. 438
- ⁴ *Idem ibidem*.
- ⁵ *Idem ibidem*.
- ⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 110.
- ⁷ Protestos que ganharam espaço no mês de junho de 2013.
- ⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 2.
- ⁹ *Idem ibidem*.
- ¹⁰ *Idem ibidem*.
- ¹¹ Seabra Fagundes, *apud* MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 02.
- ¹² BIASON, Rita. *Breve História da Corrupção no Brasil*. Voto Consciente. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/site/index/php?page-breve-historia-da-corrupcao-no-brasil>>. Acesso em: 1 out. 2012.
- ¹³ Cfr. MELO, Milena Petters. MELO, Milena Petters. “Constitucionalismo, pluralismo e transição democrática na América latina”. In.: Revista da Anistia Política e justiça de transição / Ministério da Justiça. – N. 5 (janeiro/junho). – Brasília: Ministério da Justiça 2011.
- ¹⁴ Cfr. A. C. WOLMER. *História do Direito no Brasil*. São Paulo: Forense, 1998, p.36. Para a compreensão da diacronicidade da modernidade jurídica no Brasil, consultar, do mesmo autor, *Idéias e instituições na modernidade jurídica*. Revista *Sequência*, nº.30, jun.1995. Editora da UFSC.
- ¹⁵ MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 2.
- ¹⁶ NEIVA, José Antônio Lisboa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência*. Niterói: Impetus, 2009, p. 1.
- ¹⁷ MEIRELLES, *op. cit.*, p. 68.
- ¹⁸ Os servidores públicos correspondem aos agentes que mantêm uma relação funcional com o Estado em regime estatutário; são detentores de cargos públicos, efetivos ou em comissão, sempre sujeitos a regime jurídico de direito público; já a expressão empregado público designa os agentes que mantêm uma relação funcional com o Estado sob o regime das leis trabalhistas predominantes no direito privado. Cfr. ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO,

- Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 125.
- ¹⁹ Decreto-lei federal 3.240/1941.
- ²⁰ Constituição brasileira de 1946, art. 141, §31.
- ²¹ Lei n° 3.163/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha)
- ²² Lei n° 3.502 (Lei Bilac Pinto)
- ²³ MEIRELLES, op. cit., p. 90.
- ²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 20.
- ²⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 192.
- ²⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 102-103.
- ²⁷ BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade Administrativa e Violação de Princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.100.
- ²⁸ Dicionário online disponível em: <http://www.priberam.pt/>.
- ²⁹ *Idem ibidem*.
- ³⁰ BITENCOURT NETO, op. cit., p.105.
- ³¹ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 113.
- ³² DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 20.
- ³³ MARTINS JÚNIOR, 2001, op. cit., p. 103.
- ³⁴ BAHENA, Kele Cristiani Diogo. *O Princípio da Moralidade Administrativa e seu Controle pela Lei de Improbidade*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 115.
- ³⁵ MARINS JÚNIOR, op. cit., p. 100.
- ³⁶ *Idem ibidem*.
- ³⁷ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 109.
- ³⁸ MEIRELLES, 2011, op. cit., p. 90.
- ³⁹ Que estabelece que a Administração Pública, dentre os princípios já elencados, deverá pautar a sua atuação “segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.
- ⁴⁰ MORAES, op. cit.. p. 102.

- 41 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 97
- 42 MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 64.
- 43 *Idem ibidem*.
- 44 MARTINS JÚNIOR *apud* MORAES, *op. cit.*, afirma que a Lei nº 8.429/92 instituiu no direito brasileiro um “autêntico código da moralidade administrativa”.
- 45 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O Limite da Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2009, p. 389.
- 46 NEIVA, *op. cit.*, p. 9.
- 47 MATTOS, *op. cit.*, p. 388.
- 48 E da própria cultura latina, da qual a cultura brasileira é herdeira.
- 49 No sentido atribuído por Niklas Luhmann, o Direito pode ser entendido como o subsistema social cuja operação característica é a produção de comunicação direcionada para a generalização congruente das expectativas normativas presentes na sociedade. Conforme Luhmann, “O direito não é primariamente um ordenamento coativo, mas sim um alívio para as expectativas. O alívio consiste na disponibilidade de caminhos congruente e generalizados para as expectativas, significando uma eficiente indiferença inofensiva contra outras possibilidades, que reduz consideravelmente o risco da expectativa contrafática”. Nesta perspectiva, a função do direito reside em sua eficiência seletiva, na seleção de expectativas comportamentais que possam ser generalizadas nas dimensões temporal, comportamental e social. Cfr. LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. Vol. I. (trad. Gustavo Bayer). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. A propósito e para aprofundamentos consultar a obra citada e LUHMANN, Niklas. DE GIORGI, Raffaele. *Teoria della società*. Milano: FrancoAngeli, 1994. Marcelo Neves desenvolve esta perspectiva, a partir da “teoria dos sistemas” ou “teoria da sociedade” em diferentes trabalhos, dos quais se destaca, pensando ao objeto do presente estudo: NEVES, Marcelo. “Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente”, in *Revista Acadêmica*. Recife, nº. 75, 1992; *idem*, “Do pluralismo jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina” in *Direito em debate*, Ano V, n.5. jan./jun. 1995; *idem*, *Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- 50 Cidadania compreendida com inclusão social e participação política. Nesse sentido, os direitos de cidadania englobam os direitos fundamentais no seu conjunto: direitos políticos, liberdades civis, direitos sociais, econômicos, culturais. A propósito e para aprofundamentos, v. MELO, Milena Petters. “Direitos humanos e cidadania” in LUNARDI, Giovanni e SECCO, Márcio (org.) *A fundamentação filosófica direitos humanos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.
- 51 M. NEVES, Entre sobreintegração e subintegração: a cidadania inexistente *op. cit.*, p. 87 e ss.
- 52 NEVES, *op.cit.*, p. 88.
- 53 Conforme dados informados pelo Advogado e Professor de Direito Penal Leonardo Esac, em entrevista concedida ao Programa Bom dia MG, Rede Globo. Disponível em:

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

<<http://globoTV.globo.com/rede-globo/bom-dia-minas/v/especialista-analisa-projeto-de-lei-que-aumenta-punicao-contra-a-corrupcao/2664562/>>. Acesso em 1 jul. 2013.

- ⁵⁴ A propósito e para aprofundamentos, v. LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição (Über die Verfassung)*, 1863). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1988.
- ⁵⁵ A propósito e para aprofundamentos, v. HÄBERLE, Peter. I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo in LUCIANO, Massimo (org.) *La democrazia alla fine del secolo: diritti, eguaglianza, Nazione, Europa*. Roma-Bari: Laterza, 1994, pp. 94-173; e do mesmo autor, *Teoria de la Constitución como ciencia de la cultura* (trad. Emilio Mikunda), Madrid: Tecnos, 2000; *idem. Libertad, Igualdad, Fraternidad.: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional* (trad. Ignacio Gutiérrez). Madrid: Trotta, 1998.
- ⁵⁶ A propósito e para aprofundamentos, v. HESSE, Konrad. *Força Normativa da Constituição. [Die normative Kraft der Verfassung]* trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1991.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 19^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.
- BAHENA, Kele Cristiani Diogo. O Princípio da Moralidade Administrativa e seu Controle pela Lei de Improbidade. Curitiba: Juruá, 2004.
- BIASON, Rita. *Breve História da Corrupção no Brasil*. Voto Consciente. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/site/index/php?page-breve-historia-da-corrupcao-no-brasil>. Acesso em: 01/10/2012.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade Administrativa e Violação de Princípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- CARLIN, Volnei Ivo. *Manual de Direito Administrativo: Doutrina e Jurisprudência*. 4^a ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética: 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- ESAAC, Leonardo. Entrevista concedida ao Programa Bom dia MG, Rede Globo. Disponível em: <<http://globoTV.globo.com/rede-globo/bom-dia-minas/v/especialista-analisa-projeto-de-lei-que-aumenta-punicao-contra-a-corrupcao/2664562/>>. Acesso em: 1 jul. 2013.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001.

HÄBERLE, Peter. I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo in LUCIANO, Massimo (org.) *La democrazia alla fine del secolo: diritti, eguaglianza, Nazione, Europa*. Roma-Bari: Laterza, 1994, pp. 94-173.

HÄBERLE, Peter. *Teoria de la Constitución como ciencia de la cultura* (trad. Emilio Mikunda), Madrid: Tecnos, 2000.

HÄBERLE, Peter. *Libertad, Igualdad, Fraternidad.: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado Constitucional* (trad. Ignacio Gutiérrez). Madrid: Trotta, 1998.

HESSE, Konrad. *Força Normativa da Constituição. [Die normative Kraft der Verfassung]* trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris Editor, 1991.

LASSALE, Ferdinand. *A essência da Constituição (Über die Verfassung, 1863)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1988.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. Vol. I. (trad. Gustavo Bayer). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983

LUHMANN, Niklas. DE GIORGI, Raffaele. *Teoria della società*. Milano: FrancoAngeli, 1994.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4ª ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Proibidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de; LIMA, Liana Maria Tabora (coord.). *O Abuso de poder do estado na atualidade*. Rio de Janeiro: Editora América Jurídica Ltda., 2006.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Milena Petters. “Constitucionalismo, pluralismo e transição democrática na América latina”. In: *Revista da Anistia Política e justiça de transição / Ministério da Justiça*. – N. 5 (janeiro/junho). – Brasília: Ministério da Justiça 2011.

MELO, Milena Petters. “Direitos humanos e cidadania” in LUNARDI, Giovani e SECCO, Márcio (org.) *A fundamentação filosófica direitos humanos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NEIVA, José Antônio Lisboa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência*. Niterói: Impetus, 2009.

Corrupção: “é proibido não proibir”.

Reflexões sobre a moralidade e a improbidade na administração pública

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. In: *Revista Acadêmica*. Recife, n°. 75, 1992.

NEVES, Marcelo. Do pluralismo jurídico à miscelânea social: o problema da falta de identidade da(s) esfera(s) de juridicidade na modernidade periférica e suas implicações na América Latina. In: *Direito em debate*. Ano V, n.5. jan./jun. 1995.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: Uma Relação Difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Resumo de direito constitucional descomplicado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

SILVA, Vilmar Constantino da. *Uso e abuso de poder*. Goiânia, 2009. Monografia de Especialização em Direito Administrativo. Pró-reitoria de pós-graduação e pesquisa – coordenação de pós-graduação *lato sensu*. Universidade Católica de Goiás.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. São Paulo: Forense, 1998.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Idéias e instituições na modernidade jurídica*. Revista *Sequência*, n°. 30, jun.1995. Editora da UFSC.