

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Késia Cristina Gonçalves Araújo
Matrícula: 2017200530220

**OS CINCO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Timóteo
2018

Késia Cristina Gonçalves Araújo

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

**OS CINCO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Projeto de monografia apresentado para
obtenção de créditos da disciplina de
Metodologia Científica do curso de
Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal de São João Del-Rei.
Orientador: Prof. Mucio Tosta Gonçalves

Timóteo
2018

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A658c ARAÚJO, KÉSIA CRISTINA GONÇALVES .
OS CINCO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL /
KÉSIA CRISTINA GONÇALVES ARAÚJO ; orientador MÚCIO
TOSTA GONÇALVES. -- São João del-Rei, 2018.
34 p.

Trabalho de Conclusão (Graduação - Gestão Pública)
-- Universidade Federal de São João del-Rei, 2018.

1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. 2. CORRUPÇÃO. 3.
GESTÃO PÚBLICA. 4. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. I.
GONÇALVES, MÚCIO TOSTA , orient. II. Título.

Késia Cristina Gonçalves Araújo

**OS CINCO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NORTEADORES DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Projeto de monografia apresentado para
obtenção de créditos da disciplina de
Metodologia Científica do curso de
Especialização em Gestão Pública da
Universidade Federal de São João Del-Rei.

Aprovada:

Membro da banca

Prof. Dr. Múcio Tosta Gonçalves (Orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas do meu convívio que acreditaram e contribuíram, mesmo que indiretamente, para a conclusão deste curso. À minha mãe pelo amor incondicional e pelas orações. Ao meu marido pelo amor, amizade, e apoio depositados, além da companhia por todos esses anos, melhor convívio, não poderia encontrar. Ao meu filho por me proporcionar diversos momentos felizes. Ao meu orientador Múcio Tosta Gonçalves, pelo empenho, paciência e credibilidade.

RESUMO

Resumo: Esse artigo busca uma abordagem sobre os princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estes expressos na Constituição Federal no caput. do art.37, visando mostrar a relevância dos mesmos na Administração Pública. Para tanto, o critério metodológico empregado, para realizar essa reflexão consiste de uma análise bibliográfica e documental baseada em leituras especializadas envolvendo um breve relato da história da Administração Pública, uma síntese do direito administrativo, assim como os princípios da administração pública e a corrupção no país. Antes de tomar qualquer decisão o gestor público deve pautar-se pelos princípios norteadores da administração Pública a fim de que o ato praticado não seja declarado inexistente. A constituição federal é a lei suprema do nosso país e, portanto deve ser seguida, e o seu desrespeito constitui ofensa ao estado democrático, pois ela é a base que se apoia todo o sistema jurídico nacional em todas as relações jurídicas. A corrupção é um fato extremamente vergonhoso para a gestão pública brasileira.

Palavras-chave: Administração Pública, Constituição, Princípios, Gestão Pública. Corrupção

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 A Nova Administração Pública.....	9
2.2 Da Administração Burocrática a Gerencial.....	10
2.3 Conceitos de Gestão Pública.....	11
3 Direito Administrativo.....	13
4 Princípios da Administração.....	14
4.1 Princípio da impessoalidade.....	14
4.2 Princípio da Moralidade.....	16
4.3 Princípio da Legalidade	16
4.4 Princípio da Publicidade.....	18
4.5 Princípio da Eficiência.....	19
5 Corrupção.....	20
5.1 A corrupção na Administração Pública do Brasil.....	21
5.2 A Corrupção e os Princípios Constitucionais.....	23
5.3 O combate à corrupção.....	27
5.4 A lei Anticorrupção.....	29
6 Breves considerações sobre Improbidade Administrativa.....	28
7 METODOLOGIA.....	28
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
9 REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

Os serviços públicos sempre foram alvo de várias críticas por parte de seus usuários. Isto porque, a imagem da Administração Pública muitas vezes era relacionada ao conceito de burocracia e isso impedia a agilidade no cumprimento de metas estabelecidas pelo próprio administrador, ao se deparar com normas, regimentos e circulares deviam segui-los à risca, sob pena de perder o cargo. Por outro lado, o usuário de serviço público se deparava com uma Administração Pública lenta e ineficiente, em que os próprios funcionários públicos já estavam acostumados.

A gestão Pública atual, realiza mudanças quase que revolucionárias em se tratando de questões sociais, visto a nova maneira da sociedade diante do não conformismo da situação imposta. Os agentes públicos são obrigados a desenvolverem os valores éticos e morais, principalmente para atender a imposição dos princípios básicos que regem a Administração Pública, que correspondem a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Esses princípios explícitos, direcionam procedimentos que refletirão diretamente no desenvolvimento cultural de uma sociedade, do contrário, ações escandalosas de desvios públicos, enriquecimento ilícito e outras fraudes, serão considerados fatos normais e rotineiros. Esse é o principal desafio do gestor público atual, combater com seriedade todas as formas de excesso no trato com o bem público, deixando de lado, amizades, apadrinhamentos e outras formas pessoais de tratamento.

Segundo Alexandrino (2016) a administração pública em sentido formal, particular ou orgânico é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam (como regra, evidentemente, esses órgãos, entidades e agentes desempenham função administrativa). Na compreensão de José Afonso da Silva (2007) é “o conjunto de meios institucionais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas.” A Administração Pública, para chegar em suas finalidades de gestão dos bens e interesses da sociedade e concretização da política governamental, deve seguir os princípios previstos na Constituição. A constituição federal é a lei suprema do nosso país, logo deve ser seguida, e o seu desrespeito constitui ofensa ao estado democrático, pois ela é a base que se apoia todo o sistema jurídico nacional em todas as relações jurídicas.

A Constituição de 1988 instituiu a constitucionalização das normas fundamentais do Direito Administrativo, ao conduzir que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios se submetera aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais são constituídos no artigo 37, caput da Constituição Federal.

Diante de tamanha importância do assunto tratado, será feita uma abordagem sobre cada um dos cinco princípios contidos no artigo 37 da Constituição Federal. Esses princípios só foram introduzidos na Constituição Federal de 1988, quando da reforma administrativa, a fim de organizar a administração pública, sendo que o princípio da eficiência só veio a fazer compor esse rol com a Emenda Constitucional de 1998, ou seja, somente dez anos após a reforma administrativa é que se observou que o serviço público também deveria ser eficiente.

O objetivo geral deste trabalho é fazer um breve estudo acerca da importância que os princípios constitucionais expressos no artigo 37, da Constituição Federal, possuem para a Administração Pública e como a corrupção se impõe na Administração Pública do País. Os objetivos específicos são: Conceituar os princípios constitucionais expressos na Constituição que são aplicáveis à administração pública; Mostrar a importância dos princípios básicos que dão competência aos atos administrativos cometidos pelo gestor da administração pública; Descrever a corrupção na Administração Pública. Realizar a revisão bibliográfica sobre o tema, analisando os princípios básicos da administração pública e a corrupção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Nova Administração Pública

A reforma do Estado, que se tornou capítulo central nos anos 90 em todo o planeta, é uma resposta ao método de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas e principalmente à crise do Estado, que começa a se apresentar em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena significação nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande anormalidade econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então ela se torna imperiosa. O ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores são então atacados de frente. No entanto, a reforma administrativa, só se concretizou como tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou evidente para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Outra consideração foi na área da desregulamentação, quando a proposta era a de reduzir as regras e intervenção do Estado aos aspectos onde ela é absolutamente necessária.

A maior contribuição da reforma administrativa está voltada à governança, entendida como o aumento da capacidade de governo, através da adoção dos princípios da administração gerencial: Direção da ação do Estado para o cidadão usuário de seus serviços; ênfase no controle de resultados através dos ajustes de gestão; fortalecimento e autonomia da burocracia no core das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico de participar, junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas; separação entre as secretarias formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados; adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto (através da transparência das informações, e da participação em conselhos); controle hierárquico gerencial sobre resultados (através do contrato de gestão); controle pela competição administrada, via formação de quase mercados (BRESSER PEREIRA, 1997).

2.2 Da Administração Burocrática a Gerencial

A administração pública burocrática foi recebida para substituir a administração patrimonialista, que individualizou as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O favoritismo e o empreguismo, senão a corrupção era a regra. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público (MARE, 1997).

Nasce assim a administração burocrática moderna, racional-legal; a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, Os Dois Objetivos e os Setores do Estado na composição piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Igualmente surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (MARE, 1997).

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos – dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos (MARE, 1997).

Segundo o MARE (1997), a administração pública gerencial parte do pressuposto de que já se chegou a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado e a democracia é um regime político estabilizado.

A reforma gerencial da administração pública, ao transformar de maneira efetiva as formas de controle no interior do aparato estatal, ao se mencionar sobre a alta burocracia e sobre as instituições públicas, dando ao mesmo tempo maior transparência às decisões administrativas, mostrando-as à sociedade, e não apenas da favorável burocracia, pode contribuir para o aumento da responsabilização dos administradores públicos. Em síntese, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem uma vertente centralizadora e autoritária. O fato é que a reforma administrativa em curso não é satisfatória para superar as responsabilidades existentes no país.

2.3 Conceitos de Gestão Pública

Muito tem se falado sobre gestão pública, mas poucas pessoas conhecem o significado da expressão, e este assunto é de grande importância ao administrador público, pois delimita, com absoluta clareza, o campo de sua atuação, indicando-lhe o caminho sensato no trato da coisa pública. Para Santos, (2006) “gestão pública refere-se às funções de gerência pública dos negócios do governo”. De acordo com Silva (2007) pode-se qualificar, de maneira resumida, o agir do administrador público em três níveis distintos:

- a) atos de governo, que se situam na órbita política;
- b) atos de administração, atividade neutra, vinculada à lei;
- c) atos de gestão, que compreendem os seguintes parâmetros básicos:
 - I- tradução da missão;
 - II- realização de planejamento e controle;
 - III- administração de R. H., materiais, tecnológicos e financeiros;
 - IV- inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e
 - V- tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Assim, fica clara a importância da gestão pública na efetivação do interesse público porque é ela que vai possibilitar o controle da eficiência do Estado na realização do bem comum estabelecido politicamente e dentro das normas administrativas.

Infelizmente, a grande maioria dos agentes políticos ignora totalmente esta importante ferramenta que está à sua disposição, resultando em gastos públicos inadequados ou errados, ineficiências na prestação de serviços públicos e, especialmente, no prejuízo financeiro e moral da sociedade. Logo, o gestor público não precisa temer a gestão pública, por receio de perda de poder político, mas ao contrário, deve conhecê-la e utilizá-la como forma inteligente de aumento de seu prestígio político pois somente através dela será possível dirigir política e administrativamente uma pessoa ou organização estatal com objetividade, racionalidade e eficiência (SILVA, 2007).

A gestão pública, assim sendo, considerando o princípio econômico da escassez, em que as demandas sociais são ilimitadas e os recursos financeiros para satisfazê-las são escassos, deve priorizar a administração adequada, eficaz e eficiente de tudo aquilo que for gerado no seio social, sempre tendo em vista o interesse do coletivo.

Somados ao conceito de gestão pública, é relevante perceber o que vem a ser o moderno dentro dessa análise, portanto, usam-se as concepções de alguns autores como Bueno e Oliveira (2002), que conceituam ser a modernização da administração carregada de objetivos

a serem cumpridos, como: combater o patrimonialismo e o clientelismo vigentes durante tantos anos; melhorar a qualidade da sua prestação de serviços à sociedade; aprimorar o controle social; fazer mais ao menor custo possível, aumentando substancialmente a sua eficiência, pois não há recursos infinitos disponíveis para o alcance de todas as demandas sociais, conforme conceituam.

A nova Gestão Pública aborda a renovação e inovação do funcionamento da Administração, agrupando técnicas do setor privado, adaptadas às suas características próprias, assim como desenvolver novas iniciativas para a eficiência econômica e a eficácia social, nela a filosofia de que a administração pública oferece oportunidades singulares, para melhorar as condições econômicas e sociais dos povos. Essa nova gestão se baseia na informação, cuja essência admite o caráter do conteúdo da ação de ter que ser transmitida, depois de analisada e armazenada, bem como ser liberada, para que possa servir para as futuras tomadas de decisões, para novo controle e para a subsequente avaliação. Assim, resume-se que a gestão pública moderna tem como fundamento um conteúdo ético, moral e legal por parte daqueles que dela participam, tendo como objetivo a crença no resultado positivo da política pública a ser implementada e na credibilidade na administração pública exercida pelos mesmos. É igualmente um componente dela a existência de um conteúdo pleno de elementos tecnológicos que promovam a utilização destes para administrar com potencial de eficácia e eficiência que se espera da Administração dos bens públicos.

A Constituição Federal de 1988 se caracteriza como um sistema normativo de regras e princípios. Para se entender o que esta afirmação realmente significa, imperiosa a conceituação de princípio. A noção de princípio, ainda que fora do âmbito jurídico, sempre se relaciona a causas, baseamentos, orientações de caráter geral. Trata-se, incontestavelmente, do começo ou origem de qualquer coisa. Podemos conceituar Administração Pública como sendo todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de comportamento humano, que determinam como se distribui e se exerce a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

Para Bonavides “os princípios são a alma e o fundamento de outras normas”, sendo que “uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo” (2001, p. 231).

O que seria da sociedade contemporânea sem a administração já que esta é importantíssima para a manutenção da ordem, visto que, regula e literalmente ordena os meios de estabilidade de determinado regimento, não difere, portanto, esta importância nos órgãos públicos havendo a indigência de haver administração dos bens destes da forma mais aperfeiçoada possível, pois a inaplicabilidade da administração pública adequada poderá

empenhos na ordem estatal seja na remuneração dos cargos ou nos modos de ingresso a estes por exemplo.

Para Mello (2008):

[...] Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. 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 lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada... (MELLO, 2008, p. 943):

Princípios são ordens básicas da matéria, levando a direcionamentos de comportamentos. Estes princípios podem ser entendidos como ensinamentos nucleares. São livres de hierarquia formal, ou seja, nenhum é mais importante que outro. Compete ponderar que, nenhum princípio é absoluto, pois são questionáveis em casos concretos.

3 DIREITO ADMINISTRATIVO

Para que possa atingir o avanço social, o Estado exerce distintas funções das quais: legislar, jurisdicionar e administrar. Sendo cada função distribuída, por meio da Carta Magna, a Ilustre Constituição Federal de 1988, em poderes. Nesse sentido, se faz cogente destacar, que cada poder embora seja autônomo, estão correlacionados dentre si. (BRUNO, 2013) Os princípios estão correlacionados a preeminência do poder e interesse público, ao passo que a Administração Pública, manifesta por meio de seus agentes, está subordinada a esses princípios (BITTENCOURT, 2015)

Para Alexandrino (2016) a lei é a fonte principal do direito administrativo brasileiro, diante da seriedade do princípio da legalidade nesse campo. Quando se fala em "lei" como fonte de direito administrativo, estão compreendidos nesse vocábulo a Constituição e os atos normativos infralegais.

Os últimos vinte anos foram marcados por grandes mudanças políticas, sociais e culturais, alargando os horizontes das sociedades. Associado a isso se verificou uma intensa evolução das comunicações permitindo intercambio de informações imediatas entre os povos, fenômeno este chamado de globalização. Essas mudanças se fizeram sentir no âmbito do Direito Administrativo e mais especificamente na forma de administrar a coisa pública

visando sempre a atender as necessidades fundamentais da sociedade de forma eficaz e com o menor custo possível.

Diante da nova realidade que se apresenta a Administração Pública, até então vista como ineficiente na prestação de serviços à comunidade, precisou aperfeiçoar sua atuação, afastando-se da administração burocrática e adotando uma administração gerencial.

Pelo que se observa a antiga forma de administrar empregada pela Administração Pública se calcava essencialmente em uma gestão baseada de processos burocráticos, criados para evitar desvios de recursos públicos, o que a tornava pouco ágil, pouco econômica e ineficiente.

Entretanto a nova administração gerencial tende a simplificar a atividade do gestor público sem afastá-lo, porém, da legalidade absoluta, uma vez que está a dispor de valores públicos que devem ser bem empregados para garantir que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam atendidos.

4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios fundamentais orientadores de toda atividade da administração pública encontram-se, explícita ou implicitamente, no texto da Constituição de 1988. Muitas leis mencionam ou enumeram princípios administrativos. Em muitos casos, eles são meras cópias ou desdobramentos de princípios constitucionais expressos; em outros, são implicações lógicas das disposições constitucionais referentes à atuação dos órgãos, entidades e agentes administrativos.

Os princípios são de observância obrigatória pela Administração, porque de acordo com a Constituição, a Administração obedecerá aos mencionados princípios. Assim, não é uma faculdade do agente público em toda a sua atividade estar pautado de acordo com os princípios administrativos, e, sim, um dever. Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa, avultam em seriedade aqueles expressos no caput do art. 37 da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela EC 19/1998).

4.1 Princípio da impessoalidade

Exige de seus agentes uma recepção impessoal, abstrata e genérica compreendendo certa igualdade no tratamento, determinando satisfação ao interesse público, razão pela qual se imputa essa atuação a administração pública e não ao agente público. Busca também o

extermínio do desvirtuamento de desígnio a medida que veda tratamento discriminatório, ou outro que em prejuízo ao interesse público venha promover partidos e agentes públicos (BRUNO, 2013).

Maria Sylvia Zanella de Pietro define bem esse sentido da finalidade do princípio da impessoalidade quando diz que:

[...] o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2010, p.67).

A atuação da Administração Pública deve ser impessoal. Não pode o agente público dar tratamento diferenciado visando privilegiar determinadas pessoas em nenhuma circunstância. Esse princípio, também, tem por objetivo evitar que o administrador pratique ato com finalidade distinta daquela determinada em lei, uma vez que é sempre o interesse público que deve ser buscado com a prática do ato. Existem vários dispositivos que decorrem do princípio da impessoalidade como, por exemplo, a obrigatoriedade de realização de concursos, pagamento por meio de precatórios, exigência de procedimento licitatório antes da realização de contratos etc...

Vejamos o conceito doutrinário dado por Hely Lopes Meirelles à impessoalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal". E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. (MEIRELLES, 2013, pag.95).

Desta forma pode-se dizer que a finalidade é o interesse público e se algum ato não seguir esse objetivo será sujeito à revogação de serviço por finalidade, esta finalidade pode ser implícita ou expressa nas leis tendo uma finalidade satisfatória ao interesse público e o fim direto ao qual a lei se esforça para atingir.

O art. 37, §1º, da CF proíbe que conste nome, símbolos ou imagem que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos. Esse dispositivo também decorre da impessoalidade, que deve nortear a Administração. As realizações governamentais não são do agente, e sim da Administração; o agente público pratica o ato em nome do Estado naquele momento da realização. Assim, se administrador pretende utilizar sua função para a promoção

pessoal, estará violando o princípio da impessoalidade e, portanto, sujeito à ação de improbidade administrativa.

A ideia de impessoalidade abrange a de imparcialidade, refere-se a mesma definição de necessidade de atuações e tomadas de decisões desinteressadas, isentas e objetivamente orientadas. A imparcialidade diz respeito à forma como a Administração se relaciona com os particulares no modo como faz a composição dos interesses que se colocam no seu contexto decisório.

É indiscutível que tanto os órgãos administrativos como os órgãos judiciais buscam objetivos predeterminados pelo legislador, empenhando-se na aplicação da lei. Existem, no entanto, paridades entre a atividade da Administração e a atividade judicial, tais semelhanças procedem devido a circunstância da Administração emitir “juízos” no exercício da função administrativa, necessários para uma atuação objetiva, perseguindo sempre o interesse público.

4.2 Princípio da Moralidade

Ainda que individual em relação à cultura de cada grupo social, podendo variar conforme a região exige do agente público conduta extensa ao disposto pela Lei, mas também moderada nos princípios éticos da boa-fé, razoabilidade, proporcionalidade, e probidade (BRUNO, 2013)

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho:

[...] O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto... (FILHO, 2010, p.23).

4.3 Princípio da Legalidade

A Constituição de 1988 traz, no inciso II do seu art. 5º, a formulação mais genérica do princípio da legalidade: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Para Alexandrino (2016) a legalidade traduz a noção que a administração pública só deve atuar quando exista lei que o determine ou autorize. Enquanto que aos particulares é lícito tudo o que a lei não proíba. Prevê que toda atividade administrativa só é considerada autêntica se permitida em Lei. Isso porque toda prestação exercida pelo poder

administrativo que não estiver previsibilidade em Lei é ilícita. Toda atividade praticada dentro da administração pública está subordinada ao que a lei determina.

Conforme Odete Medauar:

Na Administração Pública não pode prevalecer a vontade pessoal. Enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, na Administração Pública só se é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEDAUAR, 2001, p. 82-83)

Esse princípio é essencial para o bom andamento da administração pública, sendo que ele coíbe a probabilidade do gestor público agir por conta própria, tendo sua eficácia através da execução jurídica dos atos de improbidade, evitando a falta de vinculação à norma e, principalmente, a corrupção no sistema. Essa preocupação se faz constante para que seja atingido o objetivo maior para o país, o interesse público, através da ordem e da justiça.

O princípio da legalidade tem como objetivo principal a subordinação da administração pública à lei, ou seja, não há liberdade nem vontade pessoal, a administração pública não pode atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei.

De acordo com Meirelles “A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

O Princípio da legalidade aparece simultaneamente como um limite e como uma garantia, pois ao mesmo tempo em que é um limite a atuação do Poder Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos administrados, visto que só deveremos cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei. Se as exigências não estiverem de acordo com a lei serão inválidas e, portanto, estarão sujeitas a um controle do Poder Judiciário. Segundo o princípio da legalidade, o administrador não pode fazer o que bem entender na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio da lei esta proibido de agir. Já o administrado pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe e o que silencia a respeito. Portanto, tem uma maior liberdade do que o administrador.

Diogenes Gasparini (2001) define: “O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação

estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular.

Na Administração Pública, não há espaço para liberdades e vontades particulares, deve, o agente público, sempre agir com a finalidade de atingir o bem comum, os interesses públicos, e sempre segundo àquilo que a lei lhe impõe, só podendo agir segundo a lei. Enquanto no campo das relações entre particulares é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe (princípio da autonomia da vontade), na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei define até onde o administrador público poderá atuar de forma lícita, sem cometer ilegalidades, define como ele deve agir.

4.4 Princípio da Publicidade

É a comunicação do conhecimento e a extensão de determinado ato administrativo a terceiros e interessados, facilitando assim, maior controle, transparência, e garantindo à obtenção de informações, e esclarecimentos. Esse princípio abrange também aos julgamentos realizados pelo Judiciário, em respeito e sigilo e intimidade das partes com fulcro aos incisos LX, XIV, XXXIII e LXXII da 5ª da Constituição Federal de 1988 (BITTENCOURT, 2015).

Meirelles (2002), diz que conforme a CF/88 em seu artigo 37, em que traz os princípios para a administração pública, no caso do princípio da publicidade, esse tem a intenção de tornar público, tanto os atos da administração, como também o comportamento dos agentes públicos, no que tange aos atos já praticados, como também aos atos que ainda serão praticados, e todo cidadão tem direito a pedir qualquer tipo de certidão ou cópias desses atos, devido a sua obrigatória publicidade.

Segundo Diógenes Gasparini:

A publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início dos seus efeitos externos. O objetivo de adquirir-se validade universal seria a razão pela qual as leis, os atos e os contratos administrativos que produzem consequência jurídicas externas aos órgãos que as produzem exigem que seja feita a sua publicação, que se lhe dê a devida publicidade. (GASPARINI, 2008, p.87-89).

Publicidade é o dever de transparência da Administração Pública. A atuação da Administração Pública deve ser transparente. Essa é a regra. A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Com efeito, a publicidade é condição para a eficácia do ato, pois este só terá condição de produzir efeitos se houver a divulgação

pelo órgão oficial, quando a lei assim exigir. Por exemplo: a Lei n. 8.112/1990 dispõe que o início do exercício de função de confiança e a aposentadoria voluntária coincidirão com a data de publicação do ato de designação. Assim, nesses casos, exige-se a publicação no órgão oficial, para que o ato inicie a sua produção legal de efeitos. O mesmo acontece com os contratos administrativos, pois a Lei n. 8.666/1993 exige a publicação resumida do instrumento contratual na imprensa oficial como condição para sua eficácia.

Portanto, o princípio da publicidade abrange toda atuação do Estado, esta publicidade se dá, não apenas sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas também propicia a toda população, o conhecimento da conduta interna de seus agentes. Busca-se deste modo, manter a transparência, ou seja, deixar claro para a sociedade os comportamentos e as decisões tomadas pelos agentes da Administração Pública. O princípio da publicidade tem por finalidade tornar o conhecimento público, mas principalmente tornar claro e compreensível ao público. Entende-se que a prestação da publicidade por parte da administração pública é obrigação de todas as funções da república, assim sendo, inclui-se também os poderes judiciário, legislativo e executivo.

A publicidade é diferente de publicação. Publicação significa a divulgação de atos na imprensa oficial. A publicação é uma forma de publicidade, mas princípio da publicidade é muito mais que publicação de atos.

4.5 Princípio da Eficiência

Este princípio vela pela “boa administração”, aquela que consiga aprovar aos anseios na sociedade, consiga de modo legal atingir resultados positivos e regulares, como o próprio nome já faz referência, ser eficiente. Meirelles (2000, p 90) complementa:

“O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, determinando implicações positivas para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da sociedade e de seus membros.”

A eficiência é um atributo que faz com que o agente público consiga atingir resultados positivos, garantindo à sociedade uma verdadeira efetivação dos desígnios necessários, como por exemplo, saúde, qualidade de vida, educação, etc.

Abrange esforço infatigável por parte do agente público para que haja melhor resultado e proveito dos atos por ele praticado. Exige também maior organização por parte da administração Pública em observância aos padrões modernos de gestão (FARIA, 2015).

A eficiência:

É um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa. [...] A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidade dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação. (GROTTI, 2003, p.298-299)...

De acordo com Maria Sylvia Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta:

[...] o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”... (DI PIETRO, 2002).

A eficiência diz respeito tanto à otimização dos meios quanto a qualidade do agir final. Segundo Mello (2005) o administrador público está compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado estando atrelado ao princípio da proporcionalidade, o qual estará sujeito à aferição do controle jurisdicional.

5 CORRUPÇÃO

A corrupção não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de uma ocasião de seu “desenvolvimento”, apesar de ser isso o que indicam as teorias evolucionistas ou modernizantes. O fenômeno tem dimensão legal, histórica e cultural que não pode ser descurada, de maneira que sua avaliação está condicionada aos contextos a partir dos quais ela é realizada e a partir dos critérios adotados para elaborá-la. Além disso, não há uma conformidade entre as distintas sociedades e entre os distintos grupos no interior de cada uma delas quanto a que ações designadamente são corruptas e corruptoras.

Fazzio Júnior (2002, p. 27), citando Yves Meny, argumenta no seguinte sentido: a corrupção é um

[...] intercâmbio clandestino entre dois mercados, o mercado político e/ou administrativo e o mercado econômico e social. Põe em relevo que mencionado tráfico se realiza às escondidas, pois viola normas públicas, jurídicas e éticas, e sacrifica o interesse geral aos interesses pessoais, corporativos, partidários, etc.

As apreensões das análises até agora cometidas em torno da corrupção têm sido as seguintes: deliberar o conceito, a relação entre modernização e corrupção, a presença da corrupção nas sociedades desenvolvidas, as causas da corrupção, as suas decorrências, as formas e os programas de inclusão da corrupção; a corrupção nos países em desenvolvimento, nos países comunistas; corrupção e administração pública; a reação e os efeitos sociais gerados pela corrupção, a percepção social da corrupção e a relação entre corrupção e escândalo.

5.1 A corrupção na Administração Pública do Brasil

No Brasil o contexto histórico produziu a assim chamada “Lei de Gerson”, ou seja, o comportamento de almejar "tirar vantagem em tudo", pressupondo que os sujeitos aguardam o máximo possível de benefícios, visando exclusivamente o benefício próprio. Esse tipo de comportamento, contudo, se adapta perfeitamente ao "espírito capitalista", como pré-condição esperada dos seres humanos numa sociedade centrada nos valores da economia de mercado. Adam Smith, por exemplo, caracterizava esse comportamento como a melhor forma de contribuir com o progresso social (SMITH, 1990).

A corrupção é identificada a partir do bem essencial afetado, porque o elemento moral não é a ética profissional, mas a ética pública, passando também pelo descumprimento de uma obrigação profissional e com forte conotação cívica. O que se fere com a corrupção política é a política propriamente dita, porque se esquece o seu fim último, sua razão de ser e se infringem os princípios que a fundamentam. O maior custo da corrupção na democracia é que tende a favorecer àqueles mais poderosos, em um claro dano de aqueles que têm menos, tanto em relação à riqueza, quanto também aos recursos políticos. (MALEM SEÑA, 1997, p. 88).

Os meios de comunicação têm nos mostrado com assiduidade diversos fatos que envolvem a corrupção. “São juízes de Direito, promotores de justiça, policiais, políticos, enfim, pessoas encarregadas de trazer a paz social que, infelizmente, são apontadas como corruptas, envergonhando nosso país”. (GRECO, 2007, p. 412).

Não obstante tantos escândalos se tornem conhecidos na mídia, grande parte deles permanecem sem punição.

A corrupção está envolvida com a índole da pessoa.

Costuma-se usar uma velha máxima em Direito Penal que assevera que nenhum de nós tem condições de afirmar que nunca matará alguém, pois o homicídio encontra-se no rol daquelas infrações penais que, via de regra, são praticadas pelo impulso incontido do homem, atingido, muitas vezes, por um sentimento arrebatador de ira, paixão, ódio, ciúmes, etc. No entanto, outras infrações penais podem ser colocadas no elenco daquelas que jamais serão praticadas pelo homem que procura preservar seu nome, sua integridade, sua dignidade, seu conceito junto à sociedade na qual encontra-se inserido. É o que ocorre com a corrupção. (GRECO, 2007, p. 411).

No tocante à corrupção na Administração Pública, ela gera danos a grande número de pessoas, as quais não têm conhecimento dos prejuízos e males que essa ação provoca. Toma-se por base o superfaturamento de uma obra pública, com toda certeza, esse dinheiro poderia ser investido em setores de capital importância para a sociedade, como por exemplo, na saúde, onde sempre nos são mostradas pessoas morrendo nas filas de espera, pois o Estado é frágil na contratação de profissionais e na compra de medicamentos para serem fornecidos à população, na educação, com a construção de escolas e compra de materiais. Conforme sugere Greco (2007): “*Sem querer ir muito longe, já perdemos a conta de quantas vezes já ouvimos, pela imprensa, que a merenda escolar não estava sendo oferecida na rede pública de ensino por falta de verbas*” (GRECO, 2007, p. 357).

Nesse sentido Greco (2007, p. 357) comenta que:

Sem querer exagerar, mas fazendo uma radiografia dos efeitos gerados por determinados crimes praticados contra a Administração Pública, podemos afirmar que o homicida pode causar a morte de uma ou mesmo de algumas pessoas, enquanto o autor de determinados crimes contra a Administração Pública, a exemplo do que ocorre com o crime de corrupção, é um verdadeiro “exterminador”, uma vez que, com o seu comportamento, pode produzir a morte de centenas de pessoas, pois não permite ao Estado cumprir todas as funções sociais que lhe são constitucionalmente atribuídas.

O Brasil já ratificou três Convenções Internacionais que preveem a cooperação internacional nessa área: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

No artigo VI da Convenção Interamericana Contra a Corrupção realizada em 2016 ficaram estabelecidos os atos de Corrupção, da seguinte forma:

- I. Esta Convenção é aplicável aos seguintes atos de corrupção
 - a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de

outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

b. a oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas;

c. a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro;

d. o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e

e. a participação, como autor, co-autor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

2. Esta Convenção também é aplicável por acordo mútuo entre dois ou mais Estados Partes com referência a quaisquer outros atos de corrupção que a própria Convenção não defina.

O mesmo vale também quando o texto faz referência a servidor ou agente público, pois se empresta ao termo amplo entendimento, a exemplo do contido na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que assim define:

Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no

cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação

interna de um Estado Parte.

Corrupção talvez seja a palavra mais empregada pelos noticiários e a mais discutida pelo povo brasileiro. Pesquisa feita no ano de 2017, pelo instituto IPSOS, instituto que faz pesquisas e tendências de mercado, revelou que 94% dos entrevistados se sentem não representados por políticos. Os dados do IPSOS são elemento de um levantamento chamado Pulso Brasil, realizado mensalmente desde 2005 para monitorar a avaliação pública sobre política, economia, consumo e questões sociais. Diante deste cenário, de revolta e combate por mudança, é indispensável a elucidação do tema para que o Estado Democrático de Direito supere suas próprias adversidades, criadas por maus representantes, que acabam se tornando o conceito ridículo de nossa política atual.

5.2 O combate à Corrupção

Todos os estados, sejam benevolentes ou repressivos, controlam a distribuição de benefícios preciosos e a imposição de custos onerosos. A distribuição destes benefícios e

custos está geralmente sob o controle de funcionários públicos que possuem poder arbitrário. Indivíduos e empresas privadas que querem tratamento favorável estão dispostos a pagar para obtê-lo. Os pagamentos são proibidos se eles são feitos ilegalmente aos funcionários públicos com o objetivo de obter um benefício ou evitar um custo. A corrupção é um sintoma de que algo deu errado na administração do estado (ROSE-ACKERMAN, 2007, p. 9).

A população tem se mostrado extremamente descontente e não disposta a aceitar os diferentes escândalos de corrupção dos últimos anos no país (podemos citar: o “Mensalão”, “Mensalão mineiro”, “Máfia da merenda”, desvios envolvendo a Petrobrás e grandes empreiteiras, dentre outros), pressionando por políticas de combate à corrupção e penalização dos envolvidos.

Lessig (2013) convida-nos a pensar sobre a existência da “corrupção institucional”. O autor a define como “[...] *as implicações de uma influência que ilegitimamente enfraquece a efetividade de uma instituição, principalmente ao enfraquecer a confiança pública na instituição*” (LESSIG, 2013, p. 1).

Para melhor compreender o pensamento de Lessig (2013), é importante partir da definição de Thompson (1995) de corrupção individual e corrupção institucional. O autor define a corrupção individual como a descrita anteriormente, ou seja, com o proveito pessoal ou benefício de um funcionário público em troca da promoção de interesses privados, como, por exemplo, dinheiro, presentes, viagens internacionais, emprego para familiares, entre outros.

Por outro lado, a corrupção institucional é um ganho ou benefício político adquirido por um funcionário público sob circunstâncias que, em geral, tendem a promover interesses privados. Por exemplo, podemos citar bens que são utilizados no processo político, como apoio político, contribuições de campanha, publicidade, apoio e endosso político. No caso brasileiro, é sabido que o financiamento de campanha é de extrema importância para as eleições, sendo esse um importante ativo causador de corrupção institucional.

Os prejuízos da corrupção trazem muitos efeitos danosos ao país de proporções gigantescas e refletidas em diversos setores, danificando os serviços públicos, o crescimento econômico, atentando contra a democracia e a legitimidade das instituições. Conforme dispõe Damásio de Jesus (2003, p. 14): “*A corrupção prejudica o progresso das nações e, a par da impunidade que a acompanha, debilita as instituições e a moral pública, gerando alto custo, responsável pelo empobrecimento do povo.*” Com o passar dos anos, os grandes esquemas de corrupção foram sendo descobertos, amplamente divulgados e se tornando cada vez mais

complexos, colocando em evidência a necessidade de criação e aperfeiçoamento de medidas de combate à corrupção, com o fim de fazer com que esse crime não compense.

O progresso é evidente, mas a integração funcional do controle ainda é um desafio, e uma necessidade nessa luta contra a corrupção. A Instrução normativa TCU nº 47/2004 em seu Art.1º, XV. define controles internos como: “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar a conformidade dos atos administrativos e concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados”. Segundo Teixeira (2006) para fins didáticos, podemos colacionar os sistemas de controle às divisões da atmosfera terrestre em camadas gasosas distintas que garantem as condições de vida na Terra. A primeira camada que envolve a gestão pública é a do autocontrole. Derivada do poder hierárquico e conformado pela administração ministerial, consiste na autotutela de suas próprias ações e na tutela das entidades atreladas administrativamente. Em síntese, o autocontrole é formado por controles internos protegidos pelo próprio gestor em seus processos de trabalho.

A Instrução Normativa TCU nº 47/2004 propõe que os processos de contas deverão conter elementos e demonstrativos que comprovem a boa e satisfatória aplicação dos recursos públicos, aceitando integrar o exame da concordância e do desempenho da gestão. Essa é a camada primordial contra a corrupção, a primeira barreira contra a disfunção pública, capaz de prevenir falhas e irregularidades, ao mesmo tempo que coopera para o alcance de resultados, por meio de controles operacionais e gerenciais, com foco tanto na conformidade quanto no desempenho. Segundo Pereira (2005) a conjugação desses controles atende à transição da administração burocrática, face aos cenários emergentes e ao seu histórico de disfunções (crise do Estado), para a administração gerencial, paradigma da Nova Gestão Pública.

Segundo Teixeira (2006) a crescente transparência na gestão pública, propiciada por tecnologias da informação e comunicação, e as estruturas de gestão da ética, um dos pilares da boa governança, também são importantes, principalmente para evitar conflitos de interesse. Na esfera federal existem bons exemplos de controles internos sistêmicos: a conta única do Tesouro Nacional, o Sistema de Administração Financeira (Siafi) e os sistemas do ciclo de gestão.

O segundo nível é formado por órgãos de controle interno, unidades especializadas da Administração dedicadas a comprovar a legalidade dos atos e avaliar os resultados da gestão, com o fim de propor correções às falhas e irregularidades verificadas, assim como orientar preventivamente as decisões do gestor.

Para Teixeira (2006), o controle nesse nível ainda é muito fragmentado e sem um organismo principal de coordenação em todos os poderes. Mesmo no Executivo, não há um sistema único. Além das clássicas tomadas e prestações de contas, os órgãos de controle interno realizam auditorias para averiguar a eficácia, eficiência e economicidade da gestão. Merece destaque a participação da CGU em forças-tarefa, articuladas com outros órgãos de controle, como Ministério Público e Polícia Federal. As fiscalizações via sorteio público e o Portal da Transparência são igualmente importantes no controle da corrupção em estados e municípios.

Segundo Teixeira (2005) a terceira camada é formada pelos órgãos de controle externo, que estando fora da estrutura controlada têm maior independência para, além de orientar e sugerir melhorias, decidir quanto a regularidade da gestão e responsabilizar aqueles que derem causa a irregularidades, incluindo a aplicação de sanções. Neste contexto, estão os mecanismos de controle do Poder Legislativo, como as comissões parlamentares de inquérito (CPI), e as fiscalizações e decisões dos tribunais de contas. Incluímos nesse ambiente os órgãos do sistema de administração da justiça, cujo principal instrumento são as ações civis e penais requeridas pelo Ministério Público junto ao Poder Judiciário. A última camada é formada pelas instituições e mecanismos denominados de controle social, que envolvem a atuação da sociedade civil em suas mais variadas formas de organização e manifestação.

A importância com que a sociedade tem enfrentado o problema levou à criação de organizações não-governamentais (ONG), em apoio ao Estado, e à exigência por mais honestidade dos agentes públicos. O reforço das ONGs e de outras instituições do terceiro setor é de grande valor na conscientização do cidadão para o controle da gestão pública, capacitando-o para rebater e denunciar condutas corruptas.

As empresas também exercem um papel importante nesse macroambiente de controle. Porém, a imprensa (livre) é a instituição mais intensa neste nível. Observa-se que no Brasil a corrupção tem sido debatida principalmente no campo político e jornalístico, movida por sucessivos escândalos, requeitados durante longas investigações em CPIs.

Infelizmente, essa discussão é, por vezes, manipulada nas disputas político-eleitorais, via acusações de práticas ilegais ou promessas de extingui-las. Essa estratégia de descrédito moral conta com a voracidade da mídia e a difícil tarefa de provar que as denúncias são falsas. Contudo, a denúncia é a face aparente do iceberg da corrupção e a sua evidência na mídia deve ser aproveitada para uma reflexão sobre a eficácia do sistema de controle estatal, apontando o seu aperfeiçoamento. Caso isso não ocorra, assistiremos a reedição de fatos corruptos, dissipando os resquícios de esperança de se extirpar esse câncer social e deixando a

sensação na opinião pública de que contra ele nada se pode fazer. É certo que a denúncia, na maioria das vezes, é a única forma de descobrir esquemas de corrupção, uma arma do cidadão.

Mas, eventos recentes indicam que o tema corrupção ainda é tratado de forma tendenciosa e sensacionalista. Contudo, os escândalos que deixam estarecida a sociedade servem, em alguma medida, para depurar o sistema político e para aperfeiçoar os mecanismos de controle estatal. Afinal, a partir de ameaças extremas e consternações generalizadas surgem oportunidades para mudanças institucionais e legais.

5.3 A Lei Anticorrupção

A Lei nº12.846/2013, também conhecida como *Lei Anticorrupção* representa importante avanço ao propor a responsabilização objetiva, no campo civil e administrativo, de empresas que cometem atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Além de atender a acordos internacionais assumidos pelo Brasil, a nova lei enfim fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores (CGU, 2010).

A Controladoria Geral da União (CGU) é incumbida por grande parte dos procedimentos como estabelecimento e ponderação dos processos administrativos de responsabilização e comemoração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal. As companhias serão responsabilizadas por práticas ilícitas e poderão pagar multa de até 20% de seu faturamento, que é estimado um valor alto. A punição mais prática é a multa que pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto do ano anterior., a qual deve ser paga logo que é aplicada pela Justiça (com um intervalo de cinco a dez dias). Se a empresa aceitar cumprir com a determinação, poderá contestar a multa no Judiciário. (CGU, 2010).

Para evitar que a punição seja contrariada, a Lei prevê um “acordo de leniência”, em que a companhia poderá ter uma diminuição de até dois terços da multa. Para que este acordo seja efetivo, a empresa terá de reconhecer o ato de corrupção e colaborar com as investigações. Entre outras punições, o limite pode ir até a interdição do funcionamento da empresa. (CGU, 2010).

A Lei Anticorrupção admite a aplicação de sanções diretamente pelo órgão ou instituto lesado à pessoa jurídica que praticou a infração. De tal modo, a própria administração pública federal, estadual, distrital ou municipal poderá propor aos infratores as penalidades previstas na lei: publicação extraordinária da decisão condenatória e multa, podendo, esta última,

chegar a 20% do faturamento bruto da pessoa jurídica ou a sessenta milhões de reais. (CGU, 2010).

6 Breves Considerações Sobre a Improbidade Administrativa

Considera-se improbidade administrativa o ato de qualquer agente público, sendo este servidor ou não, atentando contra a administração direta, indireta, ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de território que configure enriquecimento ilícito, dano ao erário e/ou violação aos princípios da administração pública (BONAVIDES, 2004, p.98). A improbidade é uma conduta dolosa ou não conduta, no caso de culpa, do gestor ou servidor, que em um determinado momento fere os interesses sociais da administração, desviando sua finalidade real e legal. Por fim, é correto dizer que na idade antiga já era previsto tais atos de improbidade por parte dos detentores do poder, Montesquieu (1750, p. 114) dizia “E uma experiência eterna, de que todo homem que tem poder é levado a abusar dele [...]; dessa feita cabe ao presente artigo, relacionar tais atos de improbidade com os princípios constitucionais da administração pública.

7 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos a pesquisa é exploratória, uma vez que este tipo de pesquisa tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2007). Como esse trabalho tem o objetivo de analisar a aplicabilidade dos princípios da Administração Pública, aplica-se a pesquisa exploratória.

Quanto aos procedimentos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, pois esta fornece meios para auxiliar a definição e a resolução de problemas existentes. Possibilitando também que a coleta e a análise de dados seja ampla, permitindo que um mesmo tema seja analisado sobre pontos de vista diferentes e assim trazendo novas conclusões.

Para Gil (2007, p.44) “os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são sobre investigações sobre ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema”.

O presente trabalho utilizou-se da pesquisa bibliográfica, pois baseou-se em exemplos práticos encontrados em artigos já publicados para analisar e relacionar os pontos críticos da aplicabilidade dos princípios da Administração Pública.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo pode-se afirmar que os cinco princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal, ora comentados, são de suma importância para a Administração Pública, de forma a atender à população da melhor forma possível. Esses princípios possuem eficácia plena e aplicação imediata, devendo ser notados pelos administradores e administrados. A observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, garantirá o caminho adequado da atividade administrativa, procedimento este que norteará a Administração e os administradores públicos para uma boa gestão dos negócios públicos, proporcionando bem-estar, segurança, progresso social e econômico a todos. A hipotética da corrupção envolvendo servidores públicos gravita fundamentalmente ao redor da deficiente política de nomeações para chefias de pessoas não afetas aos princípios da administração pública, seja de forma omissiva ou comissiva, uma incipiente política de utilização do poder discricionário de maneira indevida.

O desrespeito ao princípio constitucional da eficiência, moralidade e, principalmente, a legalidade, acarretam na supervalorização de normas administrativas ineficientes e de procedimentos administrativos, que concorrem para agravar e propiciar a problemática da corrupção cometida por servidores públicos no Brasil. Outrossim, podemos afirmar que são ineficientes os instrumentos colocados pelo Estado Brasileiro à disposição dos seus cidadãos para o controle dos abusos cometidos com a sua liberdade e os seus direitos individuais.

A formação autoritária do Estado Brasileiro e a ausência de soluções políticas para contornar as deficiências da máquina administrativa emergem como bloqueios ao equacionamento de uma ética nacional, impondo uma reforma estrutural do aparelho institucional brasileiro, em especial a gestão de pessoas, de forma que a que do mesmo seja suprimida a alusão às quaisquer desvios de comportamentos por parte de servidores, cuja viabilização dar-se-á com a construção de um ambiente meritocrático eficiente e justo. Impõe-se, igualmente, que, no Brasil, se discuta com maior seriedade de propósitos, os contornos precisos da eficácia e do alcance de um serviço público de excelência, isto da mesma forma que urge que os entes federados, principalmente os estados-membros e municípios, venham incorporar ao seu texto de normas jurídicas vinculadas à gestão de pessoas, dispositivos mais eficientes para a promoção e nomeação de cargos de chefia nas instituições públicas. Os princípios constitucionais devem ser respeitados e praticados com o rigor da lei.

A corrupção é fruto do mau exercício do poder e degrada a sociedade de tal forma que, hoje, é considerada a principal culpada pela condição de vida miserável da grande maioria da

população. A corrupção é uma doença que provém do campo da moral, e se estabelece pela falta de ética. Essa prática atinge a setores primordiais como a saúde, a segurança e a educação pública. Nesse sentido, quando um país não tem um sistema educacional eficaz, como é o caso brasileiro, dificulta o amadurecimento cívico e político de sua população, assim, fica mais fácil manipular a grande massa e conduzir marionetes. Por conseguinte, torna-se mais difícil o encargo de extirpar uma corrupção que já está arraigada na própria cultura. O exercício da cidadania pressupõe indivíduos que participem da vida comum, organizados para alcançarem o desenvolvimento do local onde vivem. Devem exigir comportamento ético dos poderes constituídos e eficiência nos serviços públicos. Um dos direitos mais importantes do cidadão é o de não ser vítima da corrupção.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 24ª Ed. 2016.
- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. Editora Fórum, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 231;
- _____. **Curso de Direito Constitucional**, São Paulo, 2004, Malheiros Editores, 14ª Edição.
- BRAMATTI, Daniel. **Classe política enfrenta rejeição generalizada**. O Estado de São Paulo. São Paulo. 2017 Disponível: < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,classe-politica-enfrentarejeicao-generalizada,70001934388>> Acesso em 16/09/2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, Cadernos MARE, n. 1, 1997.
- BRASIL. **Decreto-Lei Nº 200, DE 25 DE fevereiro de 1967**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De10200.htm> Acesso em 16/09/2018.
- BRASIL . **Ministerio da Transparência e Controladoria da União. Lei Anticorrupção**. Disponível: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/responsabilizacao-de-empresas/lei-anticorrupcao>> 05/05/2018. Acesso em 05/07/2018
- BRASILIA- DF. MARE - **Ministério da Administração Federal e reforma do Estado. Caderno 3 da Reforma do Estado**. In. Min. Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília, DF, 1997
- BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito Administrativo Didático**. 3.Ed Editora Fórum. 2013.
- BUENO, Júlio; OLIVEIRA, Ricardo de. **ENAP – Escola/ Nacional de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2002.
- Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=266> . Acesso em: 08/08/18
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª edição. Rio de Janeiro: Editora Atlas. 2010
- FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 8.Ed. Editora Fórum. 2015.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- _____. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GASPARINI, Diógenes, **Direito Administrativo**, 13ª edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2008

- _____. **Direito Administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2007.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- JESUS, Damásio E. de. **Crimes de Corrupção ativa e tráfico de influência nas transações comerciais internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- JOSÉ, Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2007.
- LESSIG, L. **Institutional Corruptions**. Edmond J Safra Working Papers n. 1, 2013. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2233582>. Acesso: em 16/09/2018.
- MALEM SEÑA, J. F. **El fenómeno de la corrupción**. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (Ed.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza. p. 71-90, 1997.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5ª. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____. **Direito administrativo brasileiro**, 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro** – 25. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008.
- _____. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005.
- OLIVEIRA, T. A. **O controle da eficácia da Administração Pública no Brasil**. 2006
- PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil*. Obtido via internet. <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-reforma.htm>> Acesso: 22/09/2018
- RAMOS, P. R. de Araujo. **Corrupção na Administração Pública e crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores**
Disponível: <<http://revista.crcmg.org.br/index.php?journal=rmc&page=article&op=view&path%5B%5D=338>>. Acesso em 05/05/2018
- ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and Government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006
- SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **Gestão Pública**, 01/2007.

SMITH, ADAM. **Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker.** Band I. Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen, 1990.

TEIXEIRA, VILMAR A. **O controle da Corrupção: Desafios e Oportunidades para o TCU.** 2006 Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-controle-da-corrupcao-desafios-e-oportunidades-para-o-tcu.htm>> Acesso: em 22/09/2018.

THOMPSON, DENNIS F. **Ethics in Congress: from individual to institutional corruption.** The Brookings Institution, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004.

Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT2004-047.doc>> Acesso: em 22/09/2018.