XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL EM FACE À ÉTICA E AO DIREITO

MARIA DOS REMÉDIOS FONTES SILVA

MARALUCE MARIA CUSTÓDIO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

S964

Sustentabilidade econômica e social em face à ética e ao direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadoras: Maraluce Maria Custódio, Maria Dos Remédios Fontes Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-374-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Sustentabilidade econômica. 3. Sustentabilidade Social. 4. Ética. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL EM FACE À ÉTICA E AO DIREITO

Apresentação

A Coordenação do Grupo de Trabalho Sustentabilidade Econômica e Social em face à Ética e ao Direito, vinculada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, se sente honrada em apresentar esta Coletânea de artigos, fruto das discussões realizadas no âmbito do XXV Congresso do CONPEDI, cujo tema foi "Cidadania e Desenvolvimento: O papel dos atores no Estado Democrático de Direito". O evento ocorreu no Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA – Curitiba- PR- de 7 a 10 de dezembro de 2016.

Dentre os vários artigos encaminhados, vindos de todas as partes do Brasil, foram selecionados 14, em processo de avaliação cega, para apresentar seus resultados e comporem o presente livro, perpassando pela miríade de temas que o assunto contempla, sempre numa perspectiva interdisciplinar.

Convém registrar o alto nível das discussões e a troca de ideias que possibilitaram não apenas novas reflexões aos presentes, como a certeza da efetiva contribuição aos novos rumos do direito aplicado, principalmente, à sustentabilidade e às empresas, e que reflete as preocupações sociais presentes neste século no Brasil. Os resultados aqui apresentados demonstram o compromisso com o conhecimento de professores, mestrandos, mestres, doutorandos e doutores.

O estudo e a pesquisa interdisciplinar mostram-se fundamentais nos dias de hoje, e foram destaque no grupo de trabalho, refletindo e pontuando os inúmeros desafios enfrentados pela administração pública, sociedade e empresas.

As relações entre o direito e a economia estão cada vez mais próximas, e a sustentabilidade tem se destacado, trazendo a construção de uma nova ética de relação entre os atores sociais, buscando o equilíbrio entre proteção do meio ambiente, sociedade e economia. Esta pesquisa hoje perpassa todos os temas sociais e jurídicos, demonstrando a essencialidade das discussões que ocorreram.

Os trabalhos selecionados cumpriram com o objetivo de trazer novas luzes à sociedade científica sobre tema tão inovador e ao mesmo tempo tão complexo, onde filosofia e práxis

trabalham lado a lado, para realizar mudanças que atentem aos interesses sociais. E engajaram na apresentação e busca incessantes de alternativas/soluções, bem como na discussão e reflexão de forma crítica, e concertando várias visões dos diferentes Estados e regiões brasileiras sobre o direito brasileiro, sem perder a leveza e o respeito às diferenças.

Esperamos que este livro - resultado dos esforços de muitos - possa contribuir efetivamente, não só para a comunidade cientifica, mas também para a sociedade e que seja lido e coopere com as novas pesquisas.

Agradecemos, a todos os que apresentaram trabalhos de forma tão instigante e apaixonada, e também àqueles que gastaram um pouco de seu tempo para nos ouvir com tanto interesse.

Convidamos todos a esta instigante leitura!

Profa. Dra. Maria Dos Remédios Fontes Silva - UFRN

Profa. Dra. Maraluce Maria Custódio - ESDHC

A CORRUPÇÃO ANALISADA SOB A ÓTICA DO BLOCO DE PROTEÇÃO JURÍDICA AO INTERESSE PÚBLICO

CORRUPTION A ANALYSÉ DU POINT DE VUE DE LA PROTECTION JURIDIQUE DE L'INTÉRÊT PUBLIC

Lucimara Plaza Tena [1]
Nilson Tadeu Reis Campos Silva [2]

Resumo

Análise da questão da corrupção no Brasil contemporâneo e de possíveis instrumentos de combate na Administração Pública direta e indireta, sob uma visão sistêmica do Direito que interpreta o conjunto de princípios constitucionais específicos como um bloco unitário protetivo do interesse público e informativo de um microssistema jurídico relativo à gestão ética.

Palavras-chave: Corrupção, Princípios constitucionais, Bloco de proteção jurídica ao interesse público

Abstract/Resumen/Résumé

Analyse de la question de la corruption au Brésil contemporain et des instruments de combat possibles dans l'administration publique directe et indirecte, sous une vision systémique de la loi qui interprète l'ensemble spécifique de principes constitutionnels comme un bloc dans la protection d'intérêt public et instructif d'un système juridique sur l'éthique de gestion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: La corruption, Principes constitutionnels, Bloc de protection juridique à l'intérêt public

[1] Mestre em Direitos da Personalidade (UNICESUMAR); Especialista em Direito (EMAP); Bacharel em Administração e em Direito pela UEM. Professora de Direito da Faculdade Cidade Verde (PR). Advogada. E-mail: luciplaza@hotmail.com

[2] Pós-doutor em Direito (Universidade de Lisboa); Doutor em Direito (ITE-Bauru); Mestre em Direito (UEL); Professor Adjunto (UEM); Professor da pós stricto sensu (UENP). E-mail: nilson8951@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem experimentado grave crise institucional em decorrência da presença exacerbada da corrupção em todos os níveis de governo e de poderes. O país ocupa atualmente a 76ª posição no ranking de percepção da corrupção da Transparência Internacional[1], sendo que as informações negativas não param por aí, pois o prejuízo à nação é significativo:

> [...] a ONU estima que R$ 200 bilhões são desviados por ano em nosso país, sendo que 67% do valor é do orçamento de saúde e educação; somos a sétima maior economia do mundo, mas ocupamos o 75º lugar no ranking global do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); a escala nacional de transparência é de 5,21 (de 0 a 10).[2]

É certo que o Brasil não é o único país no mundo a ocupar os noticiários internacionais sobre mazelas e corrupção: muitos outros países, além da corrupção enfrentam fome, guerras, desastres naturais e todo o tipo de violência que fere a dignidade humana.

Todavia, tais argumentos não servem de desculpa para que o povo brasileiro negligencie assunto tão sério. O mal causado pela corrupção não deve ser banalizado,[3] mas combatido incessantemente.

Os holofotes que incidem sobre o tema exigem profunda reflexão do seu nefasto poder sobre povos, governos, instituições públicas e privadas. Não obstante, mais do que a utilização de uma janela de oportunidades[4] para mudança, também é desejável a busca por um processo de análise consciente do agente que pratica tais atos, de forma efetiva que busque evitar e identificar práticas corruptas, estabelecendo-se punições mais severas que desestimulem a conduta criminosa, além da criação de um sistema de proteção ao interesse público.

A verdade é que os atos que facilitam a corrupção sempre estarão à frente da lei e de suas possíveis penalizações, uma vez que os fatos somente são regulamentados pelo Direito depois que passam a existir no mundo das aparências[5]: estar à frente da corrupção implica principalmente em mudança atitudinal desde a consciência do mal que ela causa a todos indistintamente.

A cultura da corrupção sempre existiu em maior ou menor grau em todos os tempos, nações ou instituições, sem exceção, sendo preciso admitir que não há santos, mas seres

---

[1] QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Projeto de dez medidas contra a corrupção deve ser aprovado integralmente pelo Congresso? Sim.* Oportunidade única de transformação. *Folha de São Paulo*. Sábado, 27/08/16. A3.
[2] QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Op. Cit.*
[3] Hannah Arendt utiliza a expressão "banalidade do mal". ARENDT, Hannah. *A vida do espírito:* o pensar, o querer, o julgar. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 17.
[4] A expressão é de Deltan Dallagnol, procurador chefe efe da força-tarefa do Ministério Público Federal na operação Lava Jato. *In*: Procurador diz que Lava Jato abriu janela de oportunidade no combate à corrupção. IstoÉ.Brasil Disp. em:<http://istoe.com.br/411298_PROCURADOR+DIZ+QUE+LAVA+JATO+ABRIU+JANELA+DE+OPORTUNIDADE+NO+COMBATE+A+CORRUPCAO/>. Acesso em: 28 de ago de 2016.
[5] Hannah Arendt em "A vida do espírito" reflete a respeito do mundo das aparências.

humanos. Por esta razão o reconhecimento de si mesmo como corrupto ou suscetível a corrupção, aliado à vigilância interior fazem parte do movimento para a mudança de postura frente à corrupção. O mundo não mudará enquanto aqueles que nele vivam não se transformarem.

O tema corrupção é enganoso e melindroso já no significado do seu próprio sentido e é preciso estar atento a ele. Em geral acredita-se que está associado à política, à sonegação de impostos ou ironicamente a atos escusos praticados na calada da noite em becos escuros por homens maus. Infelizmente, não é bem assim e essa crença equivocada pode gerar a convicção falaciosa de que se está longe dela.

Sobre esse autoengano, Michael J. Sandel esclarece:

> Costumamos associar o conceito de corrupção a lucros indébitos. Mas a corrupção não é apenas uma questão de suborno e pagamentos ilícitos. Corromper um bem ou uma prática social significa degradá-lo, atribuir uma valoração inferior à adequada. Nesse sentido, cobrar entradas em audiências parlamentares é uma forma de corrupção. Trata-se assim o Congresso como se fosse um negócio, e não uma instituição do governo representativo.[6]

O objeto do presente artigo é a análise dos princípios que compõem o *caput* do art. 37 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil frente a corrupção e estudados sob a ótica de constituírem um bloco de proteção jurídica ao interesse público.

As iniciais dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, foram, quiçá de forma inconsciente, significativamente dispostas no *caput* do art. 37 da Constituição Federal[7] de modo a configurarem o vocábulo limpe, cujo sentido é justamente contrário ao da corrupção.

Referidos princípios, nos termos do texto constitucional, deveriam inspirar, ordenar, permear e lançar luz não apenas no ordenamento jurídico, mas em toda a Administração Pública e demais.

Escrever sobre os princípios que constam no *caput* do art. 37 da CF deveria ser mais um artigo com cunho de revisão bibliográfica. Entretanto, o momento atual exige um pouco mais do que um breve estudo jurídico, a requerer e impulsionar contribuição efetiva que possa fazer frente ao poder, ao controle e às artimanhas utilizados na arte de corromper.

Mesmo tendo o legislador constituinte elevado os mencionados à condição de norma constitucional, maximizando lhes proteção no ordenamento jurídico, ainda falta algo que

[6] SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra:* os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 38.
[7] O princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional 19 de 1998.

demonstrasse que esta proteção era efetiva e densa. Carecia-se de uma conexão entre eles que assegurasse condição para enfrentamento conjunto, mas com característica unitária, tendo ao mesmo tempo porosidade suficiente para agregar novos valores (materializados por outros princípios, normas e a própria ação do tempo) a serem utilizados tanto para a jurisdição quanto para a função administrativa, legislativa ou marco indicador para o convívio em sociedade.

O que se tem hoje na doutrina brasileira é a visagem de um conjunto de princípios analisados e invocados individualmente, levando-se em conta comumente ora o princípio da razoabilidade, ora o da proporcionalidade. A forma como se dá a atual hermenêutica isola os princípios e diminui a capacidade de proteção ao interesse público.

Daí se sugerir uma visão hermenêutica dos mesmos como um bloco de proteção jurídica ao interesse público, o qual deve ser considerado elemento vinculante e que extrapola o simples ato administrativo para a formação de um microssistema protetivo daquele interesse, permissivo de se identificar antinomias, incongruências e que não permita que a interpretação não vá além da moldura do ordenamento.

Esse bloco de proteção jurídica ao interesse público alcança a todos os Poderes da República em qualquer uma de suas funções, sejam típicas ou atípicas, bem como a Administração direta e indireta. Sendo o interesse público bem indisponível, os particulares que se relacionarem com o Estado de maneira geral deverão estar submetidos à observância obrigatória deste bloco.

2 DA COMPREENSÃO DA CORRUPÇÃO A PARTIR DOS SEUS CONCEITOS

Antes de se analisar a corrupção na esfera da Administração Pública, sob a perspectiva dos princípios indicados no *caput* do art. 37 da CF, é imperioso o resgate de alguns conceitos da palavra corrupção, bem como do seu antônimo - que no presente estudo privilegiará aquele relacionado à assepsia, à limpeza.

Segundo o Dicionário Etimológico – Origem das palavras, corrupção significa "deterioração, decomposição física, apodrecimento. "Corrupto" vem do latim *corruptus*, particípio de "corromper": é o corrompido, o podre, o que se deixou estragar."[8] Corrupção com o sentido de "venda ilegal de favores por representantes do poder público"[9], de acordo com o dicionário, vem depois do sentido de deterioração.

[8] Dicionário Etimológico – Origem das Palavras. Disp.l em: http://www.dicionarioetimologico.com.br/corrupcao/. Acesso em: 02 ago 2016.
[9] Dicionário Etimológico – Origem das Palavras. *Op. Cit.*

Dessa forma, quando se trata das responsabilidades funcionais do agente público, político ou mesmo daqueles que se relacionam com a Administração Pública ou com qualquer um de seus poderes, o que se exige é a integridade de caráter para lidar com as coisas públicas. O respeito se dá porque, por serem públicas, são indisponíveis ao bel prazer dos gestores.

Tratar os bens e interesses públicos com desdém, utilizar-se deles para obtenção de vantagens indevidas, provocar prejuízos ao patrimônio público em troca de favores pessoais ou favorecer ilegitimamente terceiros, ainda que de forma indireta, são alguns exemplos de condutas que corrompem o verdadeiro sentido de cidadania, vocação pública ou política e ainda a profissão de servidor público. A ambição e egoísmo apodrecem o interesse público e o faz como que o comportamento previsto para ser bom a todos, transmude-se em privilégio indevido para grupos.

Corrupto é aquele que permite que a sua índole se perca, quando se deixa contaminar pelos acenos dos ganhos ilegais ou ilegítimos que necessariamente não precisam ser financeiros. Aa corrupção vai além, pois ela não é simplesmente um ato "e sim um estado, estado pessoal e social, no qual a pessoa se acostuma a viver."[10] Portanto, se há podridão neste estado de direito, é necessário que se limpe, pois não é possível que um povo permaneça contaminado pela sujeira.

Rubens Paulo Gonçalves explica a etimologia da palavra corrupção como uma "ruptura da ordem estabelecida, pois é a junção da partícula de adesão "co" com a palavra latina "Ruptus" que quer dizer, romper, quebrar."[11] Assim, a conduta praticada pelo sujeito ao violar as normas sociais termina por desvirtuá-las:

> Os romanos já empregavam o advérbio corrupte. Cicero usava Judcare corrupte, para indicar a forma como alguns magistrados exerciam as suas funções. Plauto e Cicero chamavam corrupto-oris, aquele que de alguma forma aceitava subornos ou violava alguma das virgens vestais (6 virgens dedicadas a cuidar do templo da deusa do fogo Vesta). Todos esses termos se derivam do verbo rumpto, rumpere ou seja, violar, transgredir, romper. Em sânscrito, rumpayati (morfologicamente). Santo Agostinho no ano 416 dc em uma carta para São Jerônimo cita que corrupção era a junção de duas palavras: Cor, coração e ruptus ou seja rompido, pervertido. Cita Genesis onde está escrito: "A tendência do coração é desviante desde a mais tenra idade (8:21). Com isso querendo dizer que há uma força em nós que nos incita ao desvio das condutas éticas.[12]

[10] BERGOGLIO, Jorge M. *Corrupção e pecado*. São Paulo: Editora Ave-Maria, 2013, p. 39.
[11] GONÇALVES, Rubens Paulo. *Corrupção*. Disp. em: <http://www.cgop.com.br/cgop.asp?guide=artigos>. Acesso em: 02 ago 2016.
[12] GONÇALVES, Rubens Paulo. *Op. Cit.*

Segundo o Dicionário Priberam[13] a palavra corrupção origina-se do latim: *corruptio, -onis*, que significaria deterioração, sedução e depravação, dentre outras definições.

Na esfera político-administrativa, Antonio Frederico Zancanaro define a corrupção como "o uso da função pública em contradição com seu fim último, prevalecendo-se os agentes públicos de prerrogativas do poder para auferirem proveitos de caráter privado, quer pecuniários, eleitorais ou econômicos."[14]

Para o autor, haveria uma "predisposição ou tendência natural em certas classes sociais, profissionais ou em indivíduos de burlar ou infringir leis ou regras que regem a convivência em sociedade. A ideia de corrupção vem normalmente associada ao poder político e à atividade pública."[15]

Fernando Filgueiras comenta que o domínio da ciência moderna teria alterado o sentido linguístico do termo corrupção pois desatrelou "o problema da corrupção do problema moral das virtudes. Nos diferentes aspectos da vida política, ocorreu essa separação entre a moral e a lei"[16]. Se valendo do ensinamento de Montesquieu, complementa o autor:

> Montesquieu, portanto, observa no mundo moderno a supremacia do interesse, na medida em que não é possível mais a manutenção das virtudes num mundo que busca, incessantemente, a acumulação do capital. Os atores políticos se fazem representar na esfera pública por seus interesses, fazendo com que o ordenamento político não possa ser sustentado no princípio da virtude e nem na precedência da idéia de bem comum como horizontes da ação humana.[17]

A maneira como Montesquieu avalia a corrupção, de acordo com as informações de Fernando Filgueiras, está correta por um lado, pois é fato que, assim como naquela época, na atualidade o mundo também busca a acumulação do capital. Contudo, não é possível ignorar o aspecto moral contido no termo. Veja-se que a própria definição etimológica da palavra corrupção remete ao aspecto moral. Desconsiderar este mérito é desprezar aspecto relevante do fenômeno e falhar no combate a este mal. Corrupção "vem do verbo latino 'rumpere', que significa romper, fender, separar, quebrar, degradar, corromper. O substantivo 'corruptio' foi

---

[13] Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008 - 2013. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 03 ago de 2016.
[13] ZANCANARO, Antonio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 7.
[14] ZANCANARO, Antonio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 7.
[15] ZANCANARO, *Op. Cit.*, p. 33.
[16] FILGUEIRAS, Fernando. *Montesquie e o controle da República.* Centro de Pesquisas Estratégicas "Paulino Soares de Sousa". Universidade Federal de Juiz de Fora, p. 2.
[17] FILGUEIRAS, Fernando. *Op. Cit.*, p. 4-5.

traduzido como depravação, deterioração, prostituição, degradação, corrupção."[18] Do ponto de vista lógico certamente haveria uma falha no raciocínio.

Por outro lado, seria ainda simplista demais acreditar que a corrupção está alojada apenas na esfera política e na Administração Pública. Ela é mais ampla, complexa e envolve a sociedade como um todo influindo inclusive no comportamento dos indivíduos. A corrupção consiste em comprar e vender algo (um veredito favorável, por exemplo, ou influência política) que não pode ser posto à venda, o que inclui a integridade de caráter.[19]

Entretanto, percebe-se algo em torno da corrupção que realmente chama a atenção. E a pergunta a se fazer é: qual a raiz deste mal que assola a sociedade? Como se mantem vivo por tanto tempo e com força que aparenta superar a eternidade?

Segundo Antonio Frederico Zancanaro

> Na verdade, o verbo rumpere e o substantivo corruptio indicam ruptura ou degradação em pares. Apontam para a quebra da unidade entitativa de um ente. Em se tratando de seres materiais, a corrupção sugere a deterioração ou a desintegração física de um ente diante da ação de fatores internos e/ou externos, com tendência à sua destruição total. No caso do homem, enquanto ente material, está sujeito ao mesmo processo. [...]Ao corromper-se gera uma ruptura daqueles liames morais peculiares à sua natureza e destinados a manter a harmonia e a coerência entre seu ser e agir.[20][g.n.]

A corrupção não nasceu ontem. Pelas informações nos noticiários, parece que, apesar de uma ou outra queda das torres do seu castelo, ela continua firme e convicta que viverá eternamente. Os arranhões pelo longo caminho já percorrido pelos séculos mostram o quanto experiente é. Todavia, a corrupção é feita por homens que usam as instituições para permanecer e ter a cada dia mais poder para continuar corrompendo. É um círculo infindável.

Em primeiro momento a visão que se tem diante da luta contra a corrupção é a de Davi contra Golias. Tantos esforços acumulados por diversas instituições para ao final existir um número tão baixo de efetivas condenações. Não é que o fato criminoso não existiu ou que aquele não era o autor. A corrupção dificilmente deixa rastros, o que gera a firme convicção que se trata de um crime que vale a pena. Altos ganhos e baixo risco. Excelente negócio para se investir, mesmo porque é tão difícil encontrar-se sócios com as mais diversas formações e dispostos a tudo.

Mas, como nem tudo é perfeito, neste negócio a moeda se chama interesse público, pertence à sociedade e está indisponível para negociações. O princípio da supremacia do interesse público sob o particular, no qual está alicerçado a Administração Pública, concede

[18] ZANCANARO, Antonio Frederico. *Op.* Cit. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 32.
[19] SANDEL, Michael J. *Op. Cit.*, p. 47.
[20] ZANCANARO, Antonio Frederico. *Op. Cit.*, p. 32.

àquele que age em favor da sociedade certas garantias, que se dilaceradas implica em arbitrariedade, abuso de poder, improbidade e corrupção, além de muito mais.

A aplicação ao fato concreto (suposto fato corrupto) dos princípios que compõem o limpe, sob o viés hermenêutico aqui defendido permitiria que as leis já disponíveis para punição se tornassem mais efetivas. Os atos praticados em nome da Administração Pública deveriam observar o bloco como um todo e não um ou outro princípio, vez que individualmente estariam mais vulneráveis. A violação de um elemento do bloco (que deve ser coeso) implicaria em violação direta ao interesse público que se quer proteger.

3 DOS PRINCÍPIOS PREVISTOS NO *CAPUT* DO ART. 37, CF

A Constituição Federal de 1988 trouxe, por ordem que atribuiu importância, no Título I, *Dos Princípios Fundamentais,* no Título II, *Dos Direitos e Garantias Fundamentais* e, no Título III *Da Organização do Estado*, momento em que "(...) consagra as normas básicas regentes da Administração Pública (...)"[21] e "(...) proclama os princípios constitucionais essenciais para a probidade e transparência na gestão da coisa pública." [22]

No artigo 37, estabeleceu os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, fazendo deles tributária a Administração Pública.

Alexandre de Morais destaca que a finalidade dos princípios básicos da Administração Pública estarem alçados ao nível constitucional visa "(...) garantir a honestidade na gerência da res pública e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias.[23]

3.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é previsto no art. 5º, II da CF, nos seguintes termos: "(...) ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei." Essa definição, localizada no Título II, trata *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*.

Ocorre que o princípio da legalidade pelo qual a Administração Pública se rege tem definição mais ampla. Enquanto o particular *pode* fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, 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

[21] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 98.
[22] MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, pg. 98.
[23] MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 99.

ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal."[24] Em síntese: suas ações são pautadas por aquilo que estiver autorizado em lei. Hely Lopes Meirelles lembra que legalidade implica também na "observância dos princípios administrativos".[25]

O princípio da legalidade visa proteger o administrado do administrador público que no uso de suas atribuições venha a causar prejuízos ao patrimônio público por incompetência ou corrupção, obrigando-o a observar o que está explicitamente na lei (em sentido genérico) acaba por submetê-lo a um duplo grau de controle. O primeiro, efetuado pelo próprio legislador que ao criar a norma jurídica estabelece a sua extensão de vinculação, bem como as diretrizes políticas para a nação e o segundo, efetuado pelo judiciário que invalidará os atos administrativos eivados de ilegalidade:

Se por um lado o princípio da legalidade protege o administrado, por outro também pode engessar a Administração Pública. Imagine-se necessitar o administrador público tomar uma decisão para a qual não houvesse respaldo dentro do ordenamento jurídico? O que faria? Aguardaria a edição de uma norma para regulamentar a situação inusitada? Nem sempre é possível aguardar. Embora acusado de porta para a corrupção é o poder discricionário que veio atender a necessidade de uma maior flexibilização da Administração Pública nos atos administrativos - o problema está no mau uso deste instrumento.

Contudo, o princípio da legalidade pode também ser violado pela própria aparência de legalidade. A análise hermenêutica do fato a partir do bloco de proteção jurídica ao interesse público torna-se eficaz ao combate da corrupção.

Se o agente público editar ato administrativo no uso da sua função administrativa e, se eventualmente for uma situação que comporta discricionariedade, é difícil provar que o motivo ou o objeto estariam maculados. Em situação como esta o Poder Judiciário não poderia interferir em razão da conveniência e oportunidade do administrador público. Da mesma forma se daria se o Executivo e o Legislativo estivessem mancomunados na criação de leis que dariam a determinados atos administrativos roupagem de legalidade. Inicialmente nada poderia ser feito.

Entretanto, se a análise do ato se fizesse a partir do bloco de proteção jurídica ao interesse público todos os princípios deverão ser observados em conjunto. O ato do administrador, no exemplo mencionado, embora legal, força o rompimento do bloco de proteção no elemento *moralidade*. Mas, por ser um bloco, os demais princípios jurídicos juntos socorrem o elemento fragilizado pela agressão.

---

[24] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 89.
[25] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 89.

Assim, inadmite-se ter como válido um ato, porque emitido dentro das normas, se carecer de moralidade. Se a lei que lhe deu guarida foi um parágrafo obscuro dentro de um tema estranho, haverá ainda a violência à publicidade e à transparência., e um nítido prejuízo à eficiência na gestão do interesse público.

Comprova-se, portanto, que o princípio da legalidade, apesar da obrigatoriedade que detém, não deve ser analisado individualmente, pois perderá a força. Porém, analisado a partir do bloco de proteção jurídica ao interesse público, não apenas gozará do atributo de imperatividade, mas também da legitimidade.

A legalidade desprovida de legitimidade carece de justiça, de probidade, de eficiência e compromete o interesse público.

3.2. Princípio da impessoalidade (igualdade)

Helly Lopes Meirelles comenta que o princípio da impessoalidade é o clássico princípio da *finalidade.* Os atos praticados pelo administrador público devem estar de acordo com o seu *fim legal*, com aquele que a norma de Direito indica com objetivo do ato, de forma impessoal.[26] Se a norma é ilegítima, a sua impessoalidade estará comprometida, vez que foi criada para beneficiar de forma desigual determinados grupos de indivíduos. O próprio princípio da igualdade estaria violado.

Este princípio se dirige a todos os poderes do Estado, inclusive para o Judiciário e requer que o ato seja praticado tendo por meta a finalidade pública. Pode ocorrer que o interesse público coincida com os de particulares como no caso dos atos administrativos negociais e nos contratos públicos.[27] Entretanto, esta coincidência não se dá de forma arbitrária, mas respeitando os comandos legais.

> O que o *princípio da finalidade* veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de *desvio de finalidade.*[28] [destaques no original]

A finalidade tem por objetivo o interesse público e, qualquer ato que se desviar será nulo nos termos do art. 2º da Lei 4.717/65. No ato administrativo é elemento vinculado, previsto em lei e sem margem de discricionariedade. Mais uma vez é possível observar em um ato perfeitamente legal, mas despido de legitimidade.

---

[26] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 93.
[27] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 90.
[28] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 94.

3.3 Princípio da Moralidade

Esse princípio não a de uma moral comum, mas uma moral jurídica que segundo Maurice Hauriou pode ser entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração".[29] O administrador público, como ser dotado de inteligência, ao atuar não terá que apenas decidir entre o legal e o ilegal, nos termos do princípio da legalidade. Esta seria uma visão reducionista que não pode prosperar, pois se sabe que leis também podem ser criadas para atender a interesses de grupos políticos ou econômicos que podem não convergir com os interesses da população. O que se quer é uma boa administração da coisa pública.

A elevação da moralidade a um princípio constitucional e, portanto, com força normativa para punir o administrador público obriga-o a avaliar "(...) o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto."[30] A ação por estar tipificada em lei levaria o agente público a crer que suas trapaças continuariam a ser praticadas sob o manto da legalidade. Contudo, se fere a moralidade, certamente deverá ser punido.

Um governo pode veicular propagandas com caráter institucional para informar as conquistas entregues ao povo durante a sua gestão (art. 37, § 1º, CF e art. 2º, parágrafo único, inciso III da Lei 9784/99). Mas, se na verdade, se o que se pretendeu foi promover a imagem pessoal em razão do período eleitoral próximo, feriu a moralidade além do princípio da finalidade.

A análise individual da situação pelo prisma do art. 37, *caput*, da CF, mostra ofensa ao princípio da moralidade. Mas, na verdade não é assim o que acontece. O exame dos fatos pelo viés do bloco de proteção jurídica ao interesse público indica que a ação causou desequilíbrio pois o interesse público foi desconsiderado. O ato praticado é ineficiente uma vez que se utilizou de dinheiro público com finalidade que não o interesse público, maculando o princípio da impessoalidade. Uma mera ação qualifica-se como corrupta pois corrompe interesses que são públicos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro comenta que para identificar o desrespeito ao princípio da moralidade não é necessário penetrar na intenção do agente, uma vez que do próprio objeto resultaria a imoralidade.

> Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser

[29] HAURIOU, Maurice. *Précis Élementaires de Droit Administratif*. Paris, 1926, p. 197 e ss. Apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 89.
[30] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 90.

> humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna.[31] [g.n.]

A questão que se apresenta é a manipulação da moralidade para se obter vantagens indevidas em razão do cargo. O problema é quando determinados fatos deixam de "saltar aos olhos".

Michael J. Sandel refletiu sobre a constante e permanente perda dos valores em ações aparentemente banais praticadas por todos diariamente de forma irrefletida:

> [...] quando decidimos que determinados bens podem ser comprados e vendidos, estamos decidindo, pelo menos implicitamente, que podem ser tratados como mercadorias, como instrumentos de lucro e uso. Mas nem todos os bens podem ser avaliados dessa maneira.[32]

A falta de moralidade na Administração Pública não é apenas uma questão de certo ou errado em relação a uma conduta interna cujos reflexos se restringem ao próprio indivíduo. Quando o agente público desperdiça o dinheiro, que é público, em mordomias, o reflexo incidirá na carência de recursos para a saúde, educação, investimentos em obras entre tantos outros. Ele não tem o direito depredar o patrimônio público, desvirtuar o sentido do que significa cuidar do interesse público, corromper, no real sentido de estragar a conduta ética que se espera de um administrador público.

Segundo Michael J. Sandel:

> Muitas vezes associamos corrupção ao suborno de funcionários públicos. (...) contudo, a corrupção também tem um significado mais amplo: corrompemos um bem, uma atividade ou uma prática social sempre que a tratamos de acordo com uma norma inferior ao padrão que lhe seria adequado. Assim, num exemplo extremo, ter um filho para vendê-lo é uma forma de corrupção da paternidade, pois o filho está sendo tratado como uma coisa a ser usada, e não como um ser a ser amado. A corrupção política pode ser encarada da mesma forma: quando um juiz aceita suborno para dar um veredito corrompido, está agindo como se sua autoridade judicial fosse um instrumento de ganho pessoal, e não da confiança pública. Degrada e rebaixa o cargo ao trata-lo em função de uma norma inferior à que lhe seria adequada."[33]

O princípio da moralidade é o mais sensível de todos os demais. De extrema importância, pode sofrer o ataque de diversas variáveis que decorrem do poder político, que por vezes se mostra mostrar soberano, instransponível e truculento.

---

[31] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991, p. 111 Apud MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 102.
[32] SANDEL, Michael J. *Op. Cit.*, p. 15.
[33] SANDEL, Michael J. *Op. Cit.* 48.

Em um primeiro momento o que se apresenta é uma agressão ao princípio da moralidade, contudo, em razão desse desequilíbrio todos os demais também são prejudicados e o interesse público vilipendiado. Quando o ato é imoral o agente tenta disfarçar para que os demais elementos tenham a aparência de legais. Diversos fatores podem indicar essa simulação como, por exemplo, a ausência de uma publicidade adequada, uma eficiência mitigada ou uma legalidade ilegítima, bem como o desrespeito a impessoalidade momento em que se privilegia indevidamente um ou outro indivíduo.

O interessante do bloco de proteção jurídica ao interesse público consiste em ser ele operacionalizado como um todo, a obtenção de uma potência muito maior do que se obteria se fossem os princípios examinados isoladamente. Além do mais, há uma comunicação entre eles onde se percebe que cada princípio é composto pelos demais. Isso fornece muita densidade e proteção ao interesse público.

3.4 Princípio da Publicidade

A publicidade desempenha importante papel no combate à corrupção, pois é a partir da divulgação dos atos praticados pelos poderes da União, especialmente da Administração Pública, que é possível o conhecimento dos rumos que são tomados em nome do Estado:

> A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes."[34]

Robert Klitgaard[35] afirma que a falta de transparência é um dos elementos que efetivamente contribuem para manutenção da corrupção.

Hely Lopes Meirelles diz que a publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos.[36] Mas, "a publicidade não é elemento formativo do ato, é requisito de eficácia e moralidade".[37] Assim, "(...) atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige."[38]

Qual a medida da publicidade? Como equalizar direitos fundamentais dos agentes públicos ou particulares em relação com o Estado e o dever de divulgação dos atos praticados

[34] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 97.
[35] KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
[36] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 95.
[37] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 96.
[38] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 96.

em nome de uma função pública, legislativa ou judiciária. Até que ponto um país pode ser livre se os cidadãos desconhecem os planos dos seus governantes em nome de uma suposta segurança pública? Limitar a publicidade seria uma forma constitucional de dar um "cala-boca" na tão sonhada transparência: .

> (...) a Administração jamais maneja interesses, poderes ou direitos pessoais seus, surge o dever da absoluta transparência. "Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido" (CF, art. 1º, § 1º). É óbvio, então, que o povo, titular do poder, tem direito de conhecer tudo o que concerne à Administração, de controlar passo a passo o exercício do poder.[39]

Se os agentes políticos são os representantes do povo; se o poder é exercido em nome desse povo, então porque um pequeno grupo decide o que pode ou não chegar até a "boca do povo"? A ausência manipulada de informações estatais compromete todo o sistema de direito de um país. Quando se nega informações dos atos praticados, também se nega o direito a igualdade e ao mais precioso de todos os bens: a liberdade. Não é livre aquele que vive adormecido da sua consciência política por conta do desejo daqueles que estão no poder.

Quem nunca formulou a si mesmo a pergunta: "o que pensarão de mim?" Para o corrupto a única preocupação com a resposta está no prejuízo financeiro que ele terá se descoberto e punido de forma significativa. A publicidade é um dos limites impostos à má-gestão dos interesses da coletividade. A opinião pública (ainda que por vezes manipulada) é a primeira juíza da causa:

> A publicidade" opina Victor Fairén-Guillén "é um meio de controlar a falibilidade humana dos juízes; um meio do povo controlar o Poder Judiciário; um meio de estimular o interesse pela justiça; emana do princípio democrático da soberania nacional, sendo consequência do princípio da separação dos poderes e da correspondente independência do Poder Judiciário.[40]

A publicidade joga luz sobre o que está escondido. Um povo não precisa andar nas trevas da ignorância:

> Em nosso texto constitucional, deve o vocábulo "publicidade" ser entendido como "o atributo daquilo que, por qualquer motivo, deve ser divulgado, significando, *ad litteram*, na presença de todos, publicamente, de tal modo que *quisque de populo*, mesmo que não tenha interesse direto no fato, pode dele tomar conhecimento informando-se a respeito, pela notoriedade e divulgação que dele se faz."[41] É conceito que se opõe a *intimidade* ou *segredo*.

[39] SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio da publicidade administrativa. Direito de Certidão, vista e intimação. Revista de Direito Público. V. 82, p. 54. Apud MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 104.
[40] Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti. Comentários ao Código de Processo Civil, 5. ed. (atualizada por Sergio Bermudes), Tomo I, Rio, Ed. Forense, 1996, pp. 54-56. Apud CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 101.
[41] FAIRÉN-GUILLÉN, Victor. Ideas y textos sobre el principio de la publicidad em el proceso, Revista de Derecho Procesal, Madrid, 1957, p. 80. Apud CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil.* Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 101.

Quando um ato administrativo, por exemplo, não é divulgado por uma razão escusa ou, o contrário, se é revelado, mas a publicidade está corrompida para lhe garantir uma ilegítima legalidade, a invocação do bloco de proteção jurídica ao interesse público pode garantir uma punição. A atuação desse método de análise se faz em bloco único, situação em que todos os princípios estão conectados. Se um dos elementos do bloco está fragilizado os demais o fortalecem na medida em que é possível encontrar violações aos demais princípios também.

3.4 Princípio da Eficiência

A Emenda Constitucional 19/98 inseriu o princípio da eficiência ao ordenamento jurídico. O objetivo era que a Administração Pública ultrapassasse o estágio burocrático e alcançasse melhores desempenhos. Para Alexandre de Morais o princípio da eficiência "(...) pretende[42] garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos."[43]

É claro que uma relativa burocracia se faz necessário para, por exemplo, a organização dos trabalhos internos, ou a segurança jurídica percebida pelo administrado, entretanto, já era tempo da Administração Pública ser cuidada com profissionalismo. O dinheiro que a sustenta é público, pertencente a toda uma nação e é inadmissível que seja perdido por conta de incompetência ou atos de corrupção.

Helly Lopes Meirelles mostra a aplicação do princípio da eficiência na promoção do servidor público, a partir da EC 45/2004. Mais uma forma de se impedir que a corrupção, a partir do favoritismo prejudique a qualidade dos serviços prestados ao Estado:

> [...] ao tratar da promoção, por merecimento, do juiz e do membro do Ministério Público, determina ao órgão competente que afira a presteza no exercício da função e que não promova aquele que "retiver autos em seu poder além do prazo legal" (cf. art. 93, II, "c" e "e", art. 129, § 4º). Assim, a eficiência passa a ser elemento objetivo de aferição de merecimento e impeditivo da promoção.[44] [g.n]

Alexandre de Moraes comenta que o princípio da eficiência já existia bem antes da sua inclusão no art. 37 da CF, com a EC 19/98 e cita como exemplo o art. 74, II, também da CF:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> (...)
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

[42] O autor usou o verbo "*pretende"* no tempo presente. Observa-se a ideia de continuidade na sua frase.
[43] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 107.
[44] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 98.

> entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [g.n]

O Dicionário InFormal[45] explica que eficiência "é atingir o resultado com um mínimo de perda de recursos, isto é, fazer o melhor uso possível do dinheiro, do tempo, materiais e pessoas." Alexandre de Morais, esclarece que "o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade:"[46]

> Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.[47]

Para que a Administração Pública atinja determinadas metas em favor de seus administrados certificou-lhe o legislador do poder discricionário. O administrador que está próximo da comunidade estaria, em tese, mais sensível aos problemas para optar por um ou outro caminho. Ademais, como líder, é preciso uma margem de autonomia (não arbitrariedade) para conduzir as questões públicas de maneira menos burocratizada.

A eficiência na gestão dos recursos públicos é objetivo que deve ser perseguido como dever pela Administração Pública e a discricionariedade é uma ferramenta para tal realização

Contudo, os atos de corrupção em decorrência desta discricionariedade estão transformando a democracia em autocracia. Vivencia-se um retrocesso histórico para um momento em que o direito administrativo não existia, sequer Estado de Direito. Tal qual os reis que faziam valer a sua vontade, posto que soberanos, o administrador público (independente de qual escalão de poder ocupe) em posse de um instrumento de administração, qual seja, a discricionariedade, faz valer a sua vontade e se apropria de bens que não lhe pertence e causa imenso prejuízo a nação.

A preocupação com a má gestão dos recursos públicos foi e é tão séria que o legislador elevou a eficiência, originalmente uma ferramenta da administração, em princípio jurídico constitucional para reger os Poderes da União, como prescreve o art. 37, CF.

---

[45] Dicionário InFormal. Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/efici%C3%AAncia/>. Acesso em: 09 set. 2016.
[46] MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 108.
[47] MORAES, Alexandre de. *Op. Cit.*, p. 108.

Mas, observando as notícias de corrupção na mídia nos últimos tempos, principalmente em obras públicas, parece que a discricionariedade e a eficiência formaram uma boa dupla em favor do agente corrupto. Não é possível que as coisas continuem tomando este rumo.

Mais uma vez o bloco de proteção jurídica ao interesse público pode ser muito útil. Imagine-se, por exemplo, um ato administrativo discricionário em que os elementos competência, finalidade, forma são vinculados, enquanto motivo e objeto são discricionários. Diante do mérito do ato administrativo o agente público, podendo escolher entre a opção A ou a B (teoricamente deveriam ser legítimas), opta pela B. Em um primeiro momento observa-se que o Poder Judiciário não poderá anular o ato, pois não há qualquer ilegalidade.

Se a análise da questão se der à luz do referido bloco, seria possível desconstituir o ato administrativo inquinado de vício. A decisão do administrador público, seja A ou B, precisa ser eficiente no verdadeiro sentido da palavra. Ora, se para a realização de uma cirurgia de alta complexidade exige-se do profissional conhecimento do seu ofício. Por analogia, é o mesmo que se espera do administrador público, ainda que em determinadas situações o seu cargo é político.

O administrador público que tem a discricionariedade de tomar uma decisão capaz de causar prejuízos ao erário deve buscar a assistência de técnicos. É para isso que eles estão na Administração Pública, para dar suporte.

4. Do Bloco de Proteção Jurídica ao Interesse Público

Quando se pensou que o conjunto de princípios cujas iniciais formam o termo limpe deveria ser qualificado como um bloco de proteção jurídica ao interesse público, se quis deixar consignado que o interesse público deve receber a maior proteção possível dentro do ordenamento jurídico. O limite estabelecido pelo bloco é instransponível, inegociável, não sujeito a prescrição. Deve valer como um todo, um conjunto a fim de que alcance efetividade diante da corrupção.

A Administração Pública tem como sustentáculo os princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular e o da Indisponibilidade do Interesse Público. Ela é curadora e não dona dos interesses que representa, pois são públicos e não pertencentes a um grupo de pessoas. O bloco de proteção jurídica ao interesse público deve ser observado pela administração direta, indireta e pelos três poderes da República, por todos os entes federados, sendo invocado e utilizado como arma de defesa contra os abusos praticados em nome de um interesse público inexistente.

Assim, o referido bloco seria o guia para um microssistema jurídico voltado à tutela do interesse público, colmatado por normas infraconstitucionais que estabeleçam um sistema de gestão ética a exemplo do Decreto 6.029/2007 que, ainda que sem efetividade no presente, estabelece referida gestão no âmbito do Poder Executivo Federal da União.

A edição de códigos de ética para toda a Administração Pública, direta e indireta, não só da União, mas do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, desde que permita a participação popular (e não a mera indicação política dos integrantes de comissão), somada à legislação já existente – como os Estatutos dos Servidores, a Lei da Improbidade e a Lei da Ação Popular, permitiria à sociedade brasileira ter um serviço público limpo.

5 CONCLUSÃO

Chega a ser quase inacreditável a maneira como a corrupção se enredou no Estado brasileiro. Para onde quer que se olhe o mau cheiro da podridão reina. São tantos os escândalos noticiados pela mídia desde 2015 que é preciso cuidar para que não se banalize algo tão sério.

O sentimento de insegurança nas instituições que comandam este país é uma das consequências mais nefastas que se pode observar. Perde-se a esperança e o coração e mente é tomado pela indiferença que embora funcione como um escudo de autoproteção, isola o indivíduo do sentimento cívico que deve existir entre os membros de uma nação. Pessoas isoladas não são capazes de lutar, questionar ou se insurgir. Talvez seja justamente este o objetivo daqueles que manipulam a corrupção: incutir o medo e saquear a capacidade de se indignar.

O que aconteceu para um Estado de direito chegar a este nível de degradação? Por que bens e valores inalienáveis estão sendo comercializados? A educação, a saúde, a vida humana, o sentimento cívico não vale mais nada. O que ainda não está à venda neste país?

É difícil responder o que o dinheiro não compra em uma sociedade altamente capitalista. A impressão que se tem é que tudo é negociável bastando ter a moeda adequada (certa). E a moeda necessariamente não precisa ser dinheiro em espécie, pode-se pensar, por exemplo, em promoções, indicações para cargos, doações “desinteressadas”, “ajudas” nas licitações.

É preciso ser pragmático: quase tudo pode ser comprado ou vendido. É preciso refletir, como sugere Michael J. Sandel, e responder sinceramente (e não perguntar) o que não pode ser objeto de venda ou compra. Quem ou o que tem valor de tal magnitude que não se quer comercializá-lo (embora economicamente seja possível)? São Paulo chamou a atenção a este fato quando afirmou que “todas as coisas me são lícitas, mas nem todas as coisas convêm. Todas

as coisas me são lícitas, mas eu não me deixarei dominar por nenhuma."[48] Impôs um limite a sua conduta para consigo mesmo e para com os demais:

> Muitas vezes associamos corrupção ao suborno de funcionários públicos. Como vimos no Capítulo I, contudo, a corrupção também tem um significado mais amplo: corrompemos um bem, uma atividade ou uma prática social sempre que a tratamos de acordo com uma norma inferior ao padrão que lhe seria adequado. Assim, num exemplo extremo, ter um filho para vende-lo é uma forma de corrupção da paternidade, pois o filho está sendo tratado como uma coisa a ser usada, e não como um ser a ser amado. A corrupção política pode ser encarada da mesma forma: quando um juiz aceita suborno para dar um veredito corrompido, está agindo como se sua autoridade judicial fosse um instrumento de ganho pessoal, e não da confiança pública. Degrada e rebaixa o cargo ao trata-lo em função de uma norma inferior à que lhe seria adequada.[49]

O indivíduo que aceita propina para fornecer medicamentos vencidos a um município não valoriza a vida humana, pois para ele tanto faz se alguém morrer em decorrência da sua conduta. Michael J. Sandel comenta que "(...) quando decidimos que determinados bens podem ser comprados e vendidos, estamos decidindo, pelo menos implicitamente, que podem ser tratados como mercadorias, como instrumentos de lucro e uso. Mas nem todos os bens podem ser avaliados dessa maneira."[50]

A humanidade passou por diversas fases, momentos que outros lhe diziam o que fazer. De uns tempos para cá se emancipou e a consequência desta maioridade não é nada menos do que o livre arbítrio. É a humanidade que dirá quais os bens que quer ou não colocar à venda, sejam eles quais forem. Os frutos, bons ou ruins, serão colhidos por esta mesma humanidade. Contudo, não parece certo explorar os vulneráveis, corromper valores, apropriar-se de dinheiro que pertence ao povo, colocar em risco pessoas inocentes em razão da ganância, da corrupção.

É lícito ou moral extrapolar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade ou eficiência? É certo? Por que, não seria permitido? Depende dos valores que atribuir-se-ão às ações. Se nem um paralelepípedo é colocado no chão sem que se negocie propinas[51], parece que há um acordo geral e tal atitude em um dado momento passou a ser correta. A população perde com isso, podem argumentar os mais puritanos. É verdade, mas, e daí, se todos agem assim! Faz parte do jogo e sempre foi assim.

---

[48] Bíblia Online. *1 Coríntios* 6:12. Disp. em: <https://www.bibliaonline.com.br/acf/1co/6>. Acesso em: 14 set de 2016.
[49] SANDEL, Michael J. *Op. Cit.*, p. 48.
[50] SANDEL, Michael J. *Op. Cit.*, p. 15.
[51] GONÇALVES, André. *Conexão Brasília*. Gazeta do Povo/Blogs. Sem propina, não se coloca um paralelepípedo em obra público, diz advogado. Quem vai dizer que ele está errado? Disp. em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/conexao-brasilia/sem-propina-nao-se-coloca-um-paralelepipedo-em-obra-publica-diz-advogado-quem-vai-dizer-que-ele-esta-errado/>. Acesso em: 14 set. 2016.

Tais comentários são reais e a repulsa que a verdade dos fatos pode causar deve ser vista, ao final, como positiva. Indica que nem tudo está perdido, e que a sociedade não está disposta a dizer sim à corrupção. Pode existir uma névoa em relação ao o que se pretende valorizar ou quais os limites a serem impostos, mas, com certeza, nem tudo pode ou deve ser aceito.

Daí se concluir pela urgência de um repensar jurídico sobre como devem ser flexionados os princípios constitucionais específicos à Administração Pública, não de modo isolado, mas em bloco propiciatório de efetiva tutela à gestão ética do Estado.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *A vida do espírito:* o pensar, o querer, o julgar. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

BERGOGLIO, Jorge M. *Corrupção e pecado*. São Paulo: Editora Ave-Maria, 2013.

Bíblia Online. *1 Coríntios* 6:12. Disp.em: <https://www.bibliaonline.com.br/acf/1co/6>. Acesso em: 14 set de 2016.

CRETELLA NETO, José. *Fundamentos principiológicos do processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Dicionário Etimológico – Origem das Palavras. Disp. em: <http://www.dicionarioetimologico.com.br/corrupcao/>. Acesso em: 02 ago. 2016.

Dicionário InFormal. Disp. em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/efici%C3%AAncia/>. Acesso em: 09 set. 2016.

Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008 - 2013. Disp. em: <http://www.priberam.pt/dlpo/corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 03 ago. de 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. *Montesquieu e o controle da República.* Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa”. Universidade Federal de Juiz de Fora.

GONÇALVES, André. *Conexão Brasília*. Gazeta do Povo/Blogs. Sem propina, não se coloca um paralelepípedo em obra público, diz advogado. Quem vai dizer que ele está errado? Disp. em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/conexao-brasilia/sem-propina-nao-se-coloca-um-paralelepipedo-em-obra-publica-diz-advogado-quem-vai-dizer-que-ele-esta-errado/>. Acesso em: 14 set. 2016.

GONÇALVES, Rubens Paulo. *Corrupção*. Disp. em: <http://www.cgop.com.br/cgop.asp?guide=artigos>. Acesso em: 02 ago 2016.

KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

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

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. *Projeto de dez medidas contra a corrupção deve ser aprovado integralmente pelo Congresso? Sim.* Oportunidade única de transformação. *Folha de São Paulo*. Sábado, 27/08/16. A3.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra:* os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

ZANCANARO, Antonio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.