XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

DENISE BITTENCOURT FREIDRICH

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ROGÉRIO GESTA LEAL

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
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

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-142-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessita de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado , bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, noticiais sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado e ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonto e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade . Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA E CRISE MORAL: ASPECTOS NEFASTOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

ADMINISTRATIVE CORRUPTION AND MORAL CRISIS: ISSUES ADVERSE CONSTRUCTION OF CITIZENSHIP IN BRAZIL

Dircilene da silva Ladico
Renata Cristina Macedônio De Souza

Resumo

O presente artigo tem como objetivo abordar o conceito de corrupção no âmbito da Administração Pública, a consequente crise moral que dela advém e, em particular, analisar sua afronta ao Princípio da Moralidade inserto no art. 37, caput, da Constituição Federal. O tema, determinado pelo subtítulo, está condicionado à análise da expressão cidadania definida no plano constitucional e infraconstitucional, mais precisamente, pela Lei 4.717/65, (Lei de Ação Popular), de modo a constatar nesta última norma, a ocorrência da restrição do termo cidadania dissociada do significado alcançado na contemporaneidade como o direito a ter direitos, acepção esta defendida e consagrada pela filósofa alemã Hannah Arendt. O foco principal será estudar os reflexos desencadeados pela corrupção administrativa como aspecto que dificulta a reconstrução de um novo sentido para expressão cidadania brasileira. A metodologia usada para a elaboração deste estudo se constituiu basicamente na pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Corrupção, Cidadania, Moralidade administrativa, Administração pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to address the concept of corruption within the public administration, the consequent moral crisis that it comes and, in particular, analyze its affront to morality principle insert in art. 37, caput of the Federal Constitution. The theme determined by the subtitle, is subject to analysis of the expression citizenship defined in constitutional and infra plan, more precisely, by Law 4.717 / 65 (Law of Popular Action), in order to realize this last rule, restriction of the occurrence meaning of the expression dissociated citizenship of the meaning of citizenship in contemporary understood as "the right to have rights", meaning that defended and required by German philosopher Hannah Arendt. The main focus will be to study the reflections triggered by administrative corruption as an aspect that hinders the reconstruction of a new meaning to the expression "Brazilian citizenship." The methodology used for the preparation of this study basically consisted of the bibliographical and documentary research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Corruption, Citizenship, Administrative morality, Public administration

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prevê a cidadania como sendo um dos pilares do Estado ao ser alçada à categoria de fundamento da República no artigo 1º, inciso II, que trata dos princípios fundamentais, ao afirmar que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Já no plano infraconstitucional, a cidadania assume um conceito mais restrito na medida em que o art. 1º, §3º da Lei 4717/65, Lei de Ação Popular, dispõe que a prova da cidadania se fará pela portabilidade do título de eleitor (BRASIL, 1965).

Não obstante o significado atribuído pela norma infraconstitucional, a Constituição Federal, ao proclamar expressamente o princípio republicano, não somente acentuou que o Brasil é uma República, mas, muito além disso, inseriu a transitoriedade do poder e a legalidade (governo das leis e não dos homens) ao consagrar a moralidade como grande *standart* comportamental a ser observado pelos agentes do Estado, quais sejam os servidores, funcionários públicos e mandatários de cargos efetivos (TAVARES, 2012, p.1043).

Conquanto erigido o dever de honestidade cívica como fundamento do estado republicano, a corrupção tem sido vista por meio do uso indevido de verbas públicas, do alarmante assenhoramento de funções e cargos públicos com o fito de se obter favorecimento pessoal ou familiar, bem como, pelo abuso de poder nas eleições e pelas mais variadas práticas ilegais que ferem diretamente o republicanismo brasileiro.

O foco desta pesquisa reside em demonstrar que os elevados níveis de corrupção verificados no Brasil põem óbice à reconstrução do significado da expressão cidadania, entendido contemporaneamente como a constatação de que os direitos insertos nas cartas políticas são, visivelmente, concretizados na vida de seus titulares de direito.

Assim, verificar-se-á que a reconstrução de um novo sentido para a cidadania inexoravelmente está relacionada à observância dos princípios insertos no *caput* do art. 37 da Constituição, especialmente, ao dever de honestidade cívica, de não corrupção, consagrados pelo Princípio da Moralidade como um "dever-se" de todos os agentes públicos quando no trato com a coisa pública.

A prática da corrupção no âmbito da Administração Pública está relacionada, segundo alguns doutrinadores que serão mencionados ao longo desse estudo, aos primórdios da formação

histórica e cultural do povo brasileiro, o que repercutiu na formação comportamental do brasileiro. Fato é que a corrupção vem sendo apresentada no cenário brasileiro como fenômeno intrinsicamente ligado à atividade do Estado, haja vista de ser reputada por grande parte dos doutrinadores, ainda da atualidade, como desvirtuamento dos poderes públicos (FURTADO, 2015, p. 24).

O propósito deste trabalho parte da compreensão do fenômeno da corrupção no âmbito da Administração Pública e, por consequência, serão apresentadas as causas que ensejaram a existência desse fenômeno como deflagrador da crise moral institucionalizada pelo Estado e sua insurgência negativa ao processo de construção da expressão da cidadania brasileira, vista na contemporeidade, de acordo com Arendt (2005), como a plena migração do plano teórico para o prático do acesso aos direitos positivados pelo texto constitucional.

2 CONCEITO DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA

A doutrina não é uniforme no sentido de estabelecer uma inter-relação entre as expressões: corrupção, ilegalidade e imoralidade, quando estas estão ligadas à atividade administrativa. Etimologicamente, o termo "corrupção" é derivado do latim *corruptione*, e traduz a ideia de degenerescência, decomposição, devassidão, depravação, suborno ou peita (REMÉDIO, 2015, p. 725).

Conceituar ou definir o termo "corrupção" não é, portanto, matéria fácil por se tratar de um fenômeno eminentemente social. Resta ser mais pertinente buscar a sua descrição por meio da análise de situações em que ela está presente em virtude da amplitude de seu significado.

Nos dizeres de Costa (2007), o Código Penal dispõe expressamente quais são as figuras típicas da corrupção passiva (art. 317) e da corrupção passiva ativa (art.333). Mas, a corrupção equivalente à corrupção administrativa, também denominada improbidade administrativa, possui significado mais amplo e, por essa razão, as expressões corrupção administrativa e corrupção administrativa serão utilizadas, neste texto, de forma indistinta.

Assim, tanto corrupção administrativa quanto improbidade administrativa define as condutas que violem os Princípios informadores da atividade administrativa estatal, é o que, em especial, preceitua a redação do art. 37, §4º, da norma constitucional ao prescrever que "os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função

pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (BRASIL, 1988).

Infere-se que a responsabilidade pela prática de improbidade administrativa não tem natureza penal, muito embora o texto constitucional ressalve a possibilidade de eventual ação penal. A regulamentação da norma infraconstitucional, a Lei nº 8249/92, Lei de Improbidade Administrativa, segue o mesmo rumo (BRASIL, 1992).

A corrupção administrativa, à luz da norma infraconstitucional mencionada, está relacionada à transgressão dos Princípios informadores da Administração Pública, insertos do art. 37, *caput* da norma pátria e, por isso, é visivelmente verificada quando da ocorrência do abuso de poder e do desvio de finalidades públicas que desencaderão a violação da Supremacia do Interesse Público para atender finalidades privadas (FURTADO, 2015, p. 27).

Dada à impossibilidade de se alçar uma definição para a corrupção, resta-nos elencar seus elementos de configuração. O primeiro traço característico do ato de corrupção reside no fato de ser identificada, conforme já mencionado, pelo desvio de poder por parte dos sujeitos que agem em nome da Administração Pública, podendo ser um agente público ou terceiro, definido na Lei nº 8429/92, nos artigos 1º e 2º e, sendo o primeiro definido como todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego, ou função nas entidades que pertença à Administração Pública Direta e Indireta. Nisso depreende-se as dificuldades provenientes de se obter uma definição acabada do termo (BRASIL, 1992).

O aspecto nuclear do desvio de poder se delineia no fato de os agentes públicos se desviarem dos princípios descritos no art. 37, da Constituição Federal, em especial, do interesse público para atender finalidade distinta da proposta consagrada pela norma pátria. Nesse aspecto, as autoridades administrativas se afastam dos objetivos erigidos pela norma constitucional e se utilizam dos poderes que lhe são conferidos para fins diversos aos relacionados ao atendimento do interesse público (REMÉDIO, 2015, p.223).

Contudo, cumpre ressaltar que o problema reside no fato de que o desvio de poder também poderá ser configurado quando o ato ocorre com o propósito de prejudicar determinada pessoa, a exemplo da remoção de determinado servidor público com a finalidade de persegui-lo. Assim sendo, é possível que o agente público não busque vantagem ou qualquer benefício em razão da posição que ocupe, requisito este ao enquadramento de atos tidos como corruptos. Vale

destacar que existem atos corruptos que não são configurados como sendo desvio de poder, de que é exemplo o pagamento de suborno às autoridades públicas para apressar a tramitação dos processos (FURTADO, 2015, p. 28).

Outro aspecto que caracteriza a corrupção é o fato de requerer a violação a um dever de conduta previsto no ordenamento jurídico. Assim, se faz indispensável para que o ato seja reputado corrupto a ocorrência de transgressão das normas jurídicas aplicáveis a conduta do agente público e, que as punições presentes na norma infralegal contenham natureza moral e ética.

O terceiro aspecto característico da corrupção é o fato desta estar estritamente relacionada à obtenção de vantagem pessoal. Não é indispensável que a vantagem tenha natureza econômica. Pode se revestir de vantagem de cunho político, sexual, profissional, etc. Inclusive pode ser tido como corrupto o ato praticado no simples desejo de recebimento de um benefício futuro, mesmo que esse anseio não ocorra na prática. Também poderá ser qualificado como corrupto o ato contraposto ao anteriormente mencionado, em que se verifique o efetivo recebimento de suborno pela prática de determinado ato que sequer seja realizado (FURTADO, 2015, p. 41).

Certo é que a expressão "corrupção" em sentido amplo, como sinônimo de corrupção administrativa, tecnicamente chamada de improbidade administrativa, é o designativo utilizado para dispor sobre o desvirtuamento da Administração Pública por meio da afronta aos Princípios nucleares que informam toda a atividade do Estado. O termo "corrupção" se faz importantante na medida em que identifica os valores negativos que ferem o Estado Democrático de Direito e estabelece que a concretização de atos imorais que visem afetar o interesse público deverá ser punida.

3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A moralidade administrativa foi consagrada pelo constituinte pátrio à natureza de princípio informador da Administração Pública, razão pela qual passou a constar expressamente na Carta Política vigente. Logo, prescreve o referido diploma, no *caput*, do artigo 37, que a Constituição Federal impõe à Administração Pública, direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SALGADO FILHO, 2009).

Para Salgado Filho (2009, p. 571), o princípio da moralidade administrativa possui status constitucional, que, "por si só em sua função inibitória não pode ser contrariado". É o que afirma Barbosa (1964, p. 170) quando analisa a Carta de 1891: "não há, numa Constituição, cláusulas, a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm forma imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos". Dessarte, os princípios formam o conjunto de valores de suprema relevância para a ordem jurídica e a devida aplicação do Direito. É por definição mandamento nuclear da ciência de um sistema normativo, sua disposição fundamental compondo o espírito e o fim último pretendido pela norma e define a lógica e concretiza a racionalidade do sistema normativo. Por esse motivo, violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma por representar uma insurgêngia contra todo sistema normativo (MELLO, 2007, p. 943).

Nesse contexto, insere-se a moralidade administrativa como princípio informador da atividade administrativa, pois, como assinala Figueiredo (2006, p. 5), o princípio da moralidade corresponde "ao conjunto de regras de conduta da Administração que determinam os *Standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera".

Partindo do pressuposto de que a moralidade administrativa deve atender ao interesse público primário (ou interesse geral) a uma Administração Pública pautada na ética e na boa-fé, conceitos estes que integram o conceito de moralidade e por serem de grande importância para a sociedade é, sobretudo, considerado um dos direitos inerentes à cidadania, em vista de todo cidadão e da coletividade possuir o direito a um governo probo e a uma administração pública honesta, já que o patrimônio público e a probidade administrativa são valores de grande importância e pertencem a toda sociedade (SALGADO FILHO, 2009, p. 585).

Para Di Pietro (2008, p. 74), no âmbito do direito administrativo sempre que se verificar que o comportamento da Administração Pública ou do administrado, embora esteja em conformidade com a lei, atente contra a moral, "os bons costumes, as regras de boa administração, as regras de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade".

4 A CIDADANIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO E INFRACONSTITUCIONAL

Consta no art. 1º, *caput*, do texto constitucional vigente que "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido" (BRASIL, 1988). Assim, resta patente que o exercício desse poder

deve se materializar por meio da fiscalização do povo aos atos praticados pela Administração Pública que visem à gestão da coisa pública. Logo, onde houver ato que cause lesão à moralidade pública e à higidez do patrimônio público, direitos esses de natureza difusa, haverá, então, o direito e o dever cívico do cidadão de tutelá-los.

Ainda cumpre observar que, a norma infraconstitucional, Lei 4717/65, limita o conceito de cidadania inserto no mencionado texto constitucional ao estatuir que é *conditio sine qua non* para o exercício da cidadania que o indivíduo alcance o gozo de seus direitos políticos, e, portanto, seja qualificado como "cidadão", visto, assim, sob a ótica da democracia representativa do Estado moderno (BRASIL, 1965).

Segundo essa acepção, cidadão "é o indivíduo dotado do direito de votar e ser votado". De acordo com esse entendimento de cidadania, Silva (2002) observa que essa ideia nos foi legada dos primeiros tempos do Estado Liberal, ao qual limitava a cidadania a um discurso jurídico empobrecido já que o instituto em tela era conceituado como um "conjunto daqueles que adquiriam os direitos políticos". E continua: "Então, o cidadão era somente aquela pessoa que integrasse o corpo eleitoral. Era uma cidadania "censitária", porque era atributo de quem possuísse certos bens ou rendas" (SILVA, 2002, p. 139).

Nos termos expressos da Constituição de 1988, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com mesmo valor para todos e, segundo a lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 14). Fica claro que a noção de cidadania no direito brasileiro é tão-somente consubstanciada no direito eleitoral de votar e ser votado. Embora o instituto em tela não se reduza a isso, conforme verificaremos mais adiante, convém tecermos algumas considerações acerca da cristalização dessa acepção limitada a que essa terminologia foi adotada pelo nosso ordenamento jurídico pátrio.

Ocorre que nas constituições pregressas, como a Constituição do Império, no artigo 90, já se falava sobre cidadão ativo para diferenciá-lo do cidadão comum, que era nitidamente confundido com o nacional (arts. 6º e 7º). Segundo Silva (2007, p. 346), a expressão "cidadão ativo" era utilizada para designar o indivíduo titular de direitos políticos. As Cartas posteriores também confundiam e misturavam nacionalidade com cidadania. Contudo, houve a mudança desse paradigma com o advento das Cartas de 1937 e 1969, já que, em sentido contrário, começaram a fazer a separação desses dois institutos, uma vez que trouxeram um capítulo

apartado para tratar somente da nacionalidade, (arts. 140 e 141) e outro capítulo estanque para tratar dos direitos políticos (art. 149).

A distinção entre os coneitos de nacionalidade e cidadania é clara, haja vista o constituinte de 1988 expressamente determinar que a primeira indica o vínculo ao território nacional por nascimento ou naturalização; a segunda, por sua vez, limitadamente é entendida como um mero *status* que o Estado confere ao indivíduo que ao ser titular de direitos políticos o exercerá votando ou sendo votado. Cumpre esclarecer, no entanto, que a nacionalidade, segundo o ordenamento pátrio, é um conceito mais amplo do que cidadania, "e é um pressuposto desta, uma vez que só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão" (SILVA, 2007, p. 346).

No Brasil a cidadania é tida como exercida no momento em que o indivíduo adquire a capacidade eleitoral ativa, sendo que este *status* é materializado por meio do direito de votar nas eleições, nos plebiscitos ou nos referendos. Assim, para se adquirir essa capacidade é preciso que haja o alistamento do indivíduo perante os órgãos competentes da Justiça Eleitoral, por meio da apresentação de seu pedido. Logo, é a partir do alistamento eleitoral que se dá a aquisição da capacidade eleitoral ativa. De posse do título de eleitor, o nacional, segundo o ordenamento jurídico pátrio, é reconhecido como cidadão e dessa forma, torna-se apto para exercer seus direitos políticos, como o direito de votar, dar início ao processo legislativo das leis por meio da iniciativa popular e exercer também o direito de provocar o judiciário por meio de ação popular.

Entretanto, apenas a obtenção do título não permite ao cidadão o exercício pleno de todos os direitos políticos, uma vez que, conforme mencionado, o gozo pleno desses direitos depende do preenchimento de algumas condições prescritas pela norma constitucional. Tais condições são alcançadas pelo cidadão ao longo do tempo. Isso acontece no caso da capacidade passiva, ou seja, com o direito de ser votado, já que não é adquirida exclusivamente por meio do alistamento eleitoral.

Em suma, aferimos que, segundo o ordenamento pátrio, para que haja a configuração do atributo da cidadania basta somente que se configure a constatação do alistamento do indivíduo junto a Justiça Eleitoral. Do exposto, podemos inferir que todo aquele que é elegível é eleitor, contudo, nem todo eleitor é elegível, uma vez que para a obtenção da capacidade eleitoral passiva há que ser observado o preenchimento das condições legais ora apontadas.

Verificamos que o conceito de cidadania no Brasil, se reveste tão somente da ideia de representação que, por sua vez se reveste, do conceito de cidadania representativa, a qual advém

do *status* de cidadania restrita já que se limita a conceituá-la como sendo cidadãos os participantes da vida política do Estado. Acerca dessa restrição, Silva (2007) tece algumas considerações que demonstram sua insatisfação no que tange a limitação do conceito de cidadania expressa em nossa Carta Política vigente e, além disso, esclarece que tal restrição retrata o reflexo de uma trajetória histórica iniciada no Estado Moderno ao dispor que:

> Nos primeiros tempos do Estado Liberal, o discurso jurídico reduzia a cidadania ao conjunto daqueles que adquiriam os direitos políticos. Então, o cidadão era somente aquela pessoa que integrasse o corpo eleitoral. [...] O cidadão surge, assim como o nacional a que se atribuem os direitos políticos. A ideia de cidadania restrita aos titulares desses direitos revelava uma forma de tornar mais abstrata a relação povo/governo (SILVA, 2007, p. 139).

Conforme aferimos, a primeira ideia de cidadania surgiu com o advento do Estado moderno e estava atrelada a bens e rendas, uma vez que só quem os possuísse recebiam o atributo de cidadãos ativos. Isso deu ensejo a uma cidadania censitária que de certa forma influenciou o ordenamento jurídico de alguns países ocidentais, tais como o Brasil. Desse modo, ser cidadão, implica ainda hoje, na Carta vigente, a qualidade daquele que possui direito de participar da vida política de seu país.

Aos poucos a expressão "cidadania" assumiu novos contornos, já que a figura do cidadão passou a ganhar papel de destaque, de modo que houve uma grande preocupação em conceituar a expressão "cidadão" e, assim, recebeu este atributo o nacional que possuía direitos políticos. Isso afastou o seu conceito de cidadania da ideia de povo enquanto fonte embrionária do regime democrático, e, portanto, titular, em primeiro lugar da soberania (SILVA, 2007).

Contudo, no território brasileiro a ideia de "cidadania censitária" encontrou terreno fértil, em vista de aqui ter existido um cenário histórico-político pautado numa concepção extremamente Estadista, a qual foi densamente enraizada na mentalidade do brasileiro por motivo, também, de formação cultural.

Nesse sentido, afirmamos que o conceito restrito de cidadania é fruto da formação histórica do povo brasileiro. Desde os seus primórdios, a formação histórica do Estado brasileiro foi engendrada sob os moldes da antiga colônia de exploração portuguesa. Ainda no final do século XIX, o Brasil reproduzia o mesmo modelo sócio-econômico de quando o país era colônia de exploração portuguesa.

Essa situação é vislumbrada por meio da concepção patrimonialista e formalista que formatou o conceito legal de cidadania e se exterioriza na própria despreocupação do povo em

buscar e consolidar o seu verdadeiro sentido. Isso porque, conforme mencionamos, o poder político esteve concentrado durante um longo período, somente nas mãos de uma classe minoritária, composta pela aristocracia rural. Essa minoria, detentora de poder de balizar as leis para atender aos interesses de sua classe, conferiu ao direito público um *status* de direito privado. Esse fato deu ensejo a um conceito distorcido e restrito de cidadania, ainda retratado na Carta vigente. Votar e ser votado, e, portanto, ser reconhecidamente "cidadão", era um atributo conferido aos senhores escravocratas, donos dos meios de produção, enquanto na base da pirâmide estava a classe explorada que sequer viam assegurados seus direitos e garantias fundamentais.

Esse modelo de organização social, pautado na supremacia do interesse da aristocracia rural, teve grande repercussão no ordenamento jurídico brasileiro, de modo que o historiador José Murilo de Carvalho traça alguns aspectos histórico-culturais relevantes que demarcam a formação do conceito de cidadania no Brasil, ao esclarecer que:

> A escravidão e a grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-o a animais. Entre escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários (CARVALHO, 2014, p. 21).

Conforme aferimos, o modelo de organização social hierarquizado existente no Brasil ensejou um ambiente de negação da construção de um sentido para a expressão "cidadania", cujo significado teve sua base na verticalização do poder. Isso redundou numa dificuldade tamanha em se concretizar o princípio da igualdade, uma vez que o poder político e econômico se concentrava nas mãos de uma minoria. Tudo isso sem contar que o direito público concebido como parte do direito privado propiciou o desencadeamento da amoralidade, por meio da prática reiterada da corrupção e do clientelismo tidas como fins para justificar os meios de ascensão no cenário político.

Esse modelo de cidadania censitária a que o Brasil ainda está alicerçado é incompatível com a cidadania enquanto participação em um Estado democrático. Afinal, urge observar que foi nesta ótica que o seu conceito foi elaborado e se estendeu por meio da Revolução americana e francesa. Contudo, se por alguns momentos, a expressão parece se cingir ao significado de

cidadania ativa, de modo a nos remeter a um mero atributo de capacidade eleitoral, estaremos caminhando em sentido contrário da construção da cidadania.

5 A ACEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE CIDADANIA

A cidadania na contemporaneidade alcança um conceito muito além daquele proposto pelo Estado Liberal, que a concebia como mero atributo pertencente àquele que possuísse o direito de votar. Hodiernamente, deve a expressão "cidadania" ser compreendida sob uma acepção da ordem interna e externa, ou seja, também, nas relações com os outros países e empreendida, ainda, como principal objetivo ao alcance do atendimento dos direitos e garantias fundamentais das pessoas nacionais e extranacionais. Na visão de Miranda (2011, p. 98), diante de um mundo em que se intensifica a circulação de pessoas e que, mesmo com tantas diferenças, ainda se busca obter o alcance da liberdade individual, "a pertença a uma comunidade política, sendo embora permanente, já não tem que ser perpétua como noutras épocas". Assim, conforme conclui Carvalho (2014, p. 21) "O direito à cidadania vai ser acompanhado, dentro de certos limites, de um direito de escolher a cidadania".

Trata-se dessa forma de repensar o ordenamento jurídico interno e balizar o direito constitucional brasileiro para propiciar mecanismos que colimem numa politização do povo brasileiro, a fim de que a expressão da cidadania no Brasil se volte para o atendimento de direitos e garantias fundamentais não só da nação, mas também, rumo ao bem-estar da ordem externa. A circulação de pessoas, desencadeada pela massiva emigração, redundou no desencadeamento de um novo sentido para a cidadania, verificado no plano do Direito internacional, sem, contudo, se deixar de lado o sentido primitivo da expressão, sendo esse é o principal desafio da nação brasileira para a construção de um sentido transnacional da expressão cidadania.

Nos últimos tempos surgiram alguns fenômenos que trouxeram grandes repercussões nas relações entre os povos de modo a ensejar um novo conteúdo semântico para a expressão "cidadania". Assim, convém apresentar alguns fatores que colimaram no repensar desse termo, para, em seguida, vislumbrarmos o seu conceito tomado na atualidade. Miranda (2011, p. 98) destaca alguns desses fenômenos que contribuíram para que a cidadania passasse a abarcar, na atualidade, um significado transnacional. O primeiro fator reside no fenômeno da imigração, uma vez que houve um fluxo de milhões de pessoas vindas de diversos países do Ocidente e, a essas pessoas, não dever-se-ia negar-lhes os direitos fundamentais básicos, tais como; residência, e, é

claro, também, os direitos políticos, como condição *sine qua non* para que houvesse uma inclusão e coesão de diversos núcleos sociais que se aglutinam para o alcance de um objetivo comum.

O segundo aspecto, que densamente influenciou a nova acepção terminológica da cidadania, ocorreu com o surgimento da União Europeia dentre outras maneiras semelhantes de integração social que se consolidaram por meio da constituição de organizações políticas supraestatais, a qual poderia ter certa relação com a cidadania vista sob uma acepção comum. Todavia, urge frisar que apesar de termos nos defrontado com esses dois fenômenos não há que se falar em "superação do nexo entre cidadania e povo ou entre cidadania e Estado" (MIRANDA, 2011, p. 99).

Assim, depreendemos que o conceito formal de cidadania predominante no âmbito do sistema Liberal era ainda desprovido de uma dimensão concreta do homem, empreendido sob uma perspectiva sociológica que leva em consideração seus defeitos e atributos. Embora constatemos a evolução e o enriquecimento dessa terminologia, há que salientarmos o fato de ela estar, ainda na contemporaneidade, alicerçada a sua ideia primitiva. Isso porque, na visão de Silva (2007, p. 140), a nova dimensão da expressão cidadania se constrói "sob o influxo do progressivo enriquecimento dos direitos fundamentais do Homem". Nesse sentido, aferimos que a base da cidadania sequer deixa de lado sua acepção inicial. É o que constatamos ao analisarmos a Constituição brasileira de 1988, caracterizada por ser uma Constituição dirigente, uma vez que prescreve no artigo 1º, inciso II, alínea "a", como um dos "fundamentos do Estado Democrático Direito que é constituída a República Federativa do Brasil" (BRASIL, 1988).

Por meio da leitura desse dispositivo constitucional, verificamos que a expressão cidadania, embora tenha uma acepção mais ampla do que o sentido de mero titular de direitos políticos (já que qualifica os participantes da vida do Estado e reconhece os indivíduos como pessoas integradas na sociedade estatal), não deixa de lado seu significado inaugural, o qual aduz que o Estado estará submetido ao atendimento da vontade popular. Sob essa ótica, aferimos que a cidadania alcança maior amplitude, uma vez que para sua concretização há que haver providências do Estado que visem alcançar a satisfação dos direitos fundamentais "em igualdade de condições" para todos (SILVA, 2007, p. 142).

É sob essa perspectiva que temos o desenvolvimento da construção da cidadania nas sociedades contemporâneas. É o que analisa Telles (1994, p. 99) ao discorrer que a nova dimensão de cidadania se enraíza nas práticas sociais para que haja a realização dos direitos

fundamentais. Desse modo, sustenta a autora que os direitos devem ser entendidos como práticas, discursos e valores pautados na moralidade que modificam o modo como desigualdades e diferenças são praticadas no mundo político, assim como interesses se exteriorizam e os conflitos se realizam.

Nesse rumo, constatamos que os direitos não se cingem apenas às garantias elencadas pela expressão da norma, mas também está na maneira de como são estruturadas as relações sociais, as quais definem as regras acerca da reciprocidade esperadas na vida em sociedade, bem como das responsabilidades e obrigações de cada indivíduo. Assim, os direitos engendram os vínculos civis entre indivíduos, grupos e classes (TELLES, 1994).

A autora ressalta ainda que é no âmbito dos espaços públicos, onde ocorre a difusão dos valores, que as discussões são realizadas e os argumentos se unem de modo que as diferenças, nesses locais, são exteriorizadas. Logo, certo é que a moralidade se constrói por meio da convivência democrática com os conflitos e diferenças que dela advém.

À luz desse entendimento, Hannah Arendt perfaz o conceito da nova perspectiva contemporânea da cidadania, ao tecer a análise do significado da expressão "público", como aquilo que é comum a todos. Assim, dispõe a autora que:

> O termo "público" significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum, como uma mesa se interpõe entre os que se assentam ao seu redor; pois, como todo intermediário, o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens. A esfera pública, enquanto mundo comum reúne-nos na companhia dos outros e, contudo, evita que colidamos uns com os outros, por assim dizer (ARENDT, 1981, p. 62.).

Por esse entendimento, aferimos que aquilo a que denominamos público, ou melhor, o todo pertencente à coletividade é, sobretudo, composto por partes. Estas, por sua vez, são compostas por indivíduos que se interdependem no âmbito dos agrupamentos sociais que os integram. Nesse sentido é míster frisar que a desintegração dos indivíduos redunda no declínio da construção da cidadania, em vista de tal fato ensejar no surgimento da sociedade de massa. Esta sociedade não se descorporifica por abranger um número vultoso de pessoas. Na visão de Arendt (1981, p. 62), o que verdadeiramente torna impossível suportar a sociedade de massas está no fato de que "o mundo entre elas perdeu a força de mantê-las juntas, de relacioná-las umas às outras e de separá-las".

Nesse passo, convém destacar os ensinamentos de Celso Lafer, considerado um dos grandes estudiosos das obras de Hannah Arendt, cujo teor de sua obra consistiu na aplicação do pensamento da autora ao âmbito dos Direitos Humanos. Assim, destaca o autor que o grande perigo aferido no interior de uma sociedade de massas caracterizada, sobretudo pela descompartimentação dos indivíduos, está no risco desses de se sujeitarem a perda de sua condição, de modo a se tornarem extremamente descartáveis e, portanto, alheios às decisões emanadas pelos administradores públicos (LAFER, 1988, p. 8).

Ainda sob esse prisma, inferimos que a nova concepção de cidadania na contemporaneidade é definida como o direito a ter direitos. Nesse sentido, podemos afirmar que não basta as Cartas constitucionais enumerarem um rol taxativo de direitos a serem assegurados aos seus cidadãos. Mais do que prescrições de normas, torna-se indispensável à migração do plano prático para o teórico a concretização desses direitos na prática.

Desse modo, fato é que "o direito a ter direitos" não se trata de um mero dado disposto nas constituições, mas em um construir na história de cada povo que se perfaz pelo entendimento de que os homens, a natureza e o mundo são interdependentes e se constituem por meio do respeito às diferenças de seus posicionamentos, os quais resultam na verificação de uma variedade de perspectivas acerca de um mesmo objeto que lhes é comum, ou seja, a concretização de seus direitos fundamentais.

Diante do exposto, constatamos que a cidadania se constrói por meio do incentivo à inserção de espaços sociopolíticos que favoreça a integração dos indivíduos, que se unem por estarem interessados em um objeto comum. Essa coligação entre os diversos indivíduos se corporifica por possuírem uma mesma identidade cultural. É sob esse cenário que nasce a consciência coletiva e é por meio dela que se desencadeia a nova dimensão da cidadania, uma vez que é a partir dessa perspectiva, que os homens se unificam, sobrepondo suas diferenças e as formas distintas de se conceber um mesmo objeto, de modo a romper com qualquer forma totalitária de governo e de sobreposição do privado em detrimento daquilo que é público.

Na contemporaneidade, além de representar um *status* atribuído ao cidadão, a cidadania, também consiste na concretização dos direitos e garantias fundamentais que atribuem dignidade à pessoa humana, de modo que essa situação depende da integração participativa dos cidadãos que atuam no processo do poder. Essa conscientização coletiva envolve também a concretização de

deveres que primem pela dignidade dos demais indivíduos a ponto de desencadear o aperfeiçoamento do direito a ter direito por parte de todos.

Por fim, cumpre-nos concluir que é apenas por meio da valorização do homem enquanto ente privado que sobrevive, trabalha e forma um espaço de convivência comum de interdependência com os demais, que iremos caminhar rumo à nova dimensão do termo cidadania. Somente assim alçaremos a conquista de encontrarmos um mundo cuja harmonia social se consolida, sobretudo, pelo respeito às diferenças individuais como forma de concretização do plano teórico para o plano prático dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

6 A CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA E OS ASPECTOS NEFASTOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Se todo poder emana do povo que o exerce nos termos da Lei Fundamental, como aduz o art. 1º da Constituição Federal, com base em seus princípios, em especial os da Administração Pública, a corrupção administrativa rompe esse vínculo em vista de causar ofensa aos princípios do agir hígido do Estado, tornando espúrio e imoral o seu desempenho (COSTA, 2007).

Na visão de Salgado Filho (2009), a partir do pressuposto de que os atos de improbidade administrativa ofendem mais precisamente à moralidade administrativa, a Administração Pública deve primar pelo atendimento do interesse público primário (ou interesse geral) por meio de uma atuação pautada na ética, na boa-fé e no dever de não corrupção, conceitos estes que integram a razão de existir da moralidade, compreendida como vetor interpretativo nuclear do sistema jurídico administrativo e indispensável ao alcance dos direitos inerentes à cidadania, que é caracterizada, por este motivo, como um direito de natureza difusa.

A natureza difusa do direito à Administração Pública proba, nesse sentido, possui indiscutível relevância jurídica, em vista de a Constituição Federal destacar que os cidadãos têm direito a um governo probo e a uma gestão pública honesta. O patrimônio público e a probidade administrativa são valores que pertencem a toda a sociedade.

O direito a uma Administração Pública proba, à correta administração do dinheiro público, é um direito difundido no âmbito da coletividade diluída, indeterminada e que integra o patrimônio social. Para Salgado Filho (2009, p. 579), trata-se de autêntico direito difuso,

transindividual, de natureza indivisível, cujos titulares, embora indeterminados, estão ligados por uma mesma circunstância fática, a de serem cidadãos nacionais.

Resta patente que o Estado, por meio de suas atividades administrativas, somente conseguirá atender às necessidades essenciais da coletividade para o bem-estar comum, se observar o princípio da moralidade administrativa, junto aos demais princípios previstos expressamente no art. 37, *caput*, da norma constitucional.

Nisso infere-se ser inegável o interesse público na tutela da moralidade administrativa, uma vez que, por meio de seu controle, torna-se possível a concretização, pela Administração Pública, do dever de concretizar aos cicadãos os direitos sociais de maneira efetiva, promovendo aos cidadãos notável melhora na qualidade de vida, ao passo de ser um dos objetivos elencados da República Federativa do Brasil (REMÉDIO, 2015, p. 741).

Nesse aspecto, verificamos que a concretização dos direitos do cidadão não se coaduna com um mero conceito formal dissociado da sua real migração do plano teórico da norma pátria para o plano real e concretizado na vida dos cidadãos.

Trava-se, nesse aspecto, uma contrariedade entre o verdadeiro sentido do termo "cidadania" e a restrição de seu conceito verificada na Lei de Ação Popular que relaciona à expressão a mero sinônimo de participação eleitoral, a ser obtida pela concretização do voto.

Indiscutivelmente, a definição de cidadania contemporânea tem caráter mais amplo, na medida em que esteja voltada à concretização dos direitos previstos no ordenamento jurídico interno, e é contrária ao significado erigido pela norma infraconstitucional que a condiciona a mera obtenção do gozo dos direitos políticos. Este entendimento enfraquece a atuação dos sujeitos de direito e traz um entrave à atuação do poder do povo. A soberania popular não pode cessar no momento em que ocorre o provimento eleitoral.

Nisso verificamos que a corrupção, no âmbito da Administração Pública, quando caminha ao lado da crise moral sem que se repense sobre mecanismos efetivos ao seu combate, em muito contribui para o fortalecimento de uma definição de cidadania distanciada do verdadeiro sentido engendrado na contemporaneidade que a define como direito de todo cidadão de obter concretamente à efetivação dos direitos constitucionalmente previstos.

A corrupção administrativa fomenta a crise moral existente no sistema político-social brasileiro na medida em que é verificada por meio de um desvio de conduta reforçado pelo próprio sistema jurídico administrativo que a institucionaliza, haja vista de que os atos ímprobos,

depois de praticados, não são punidos. Ante a esse sentimento de impunidade, a crise moral se alastra de forma alarmante de modo a refletir, inclusive, no comportamento do povo brasileiro em seu trato com a coisa pública, sobretudo, na descrença nos instrumentos que lhes são postos à disposição para controlar os atos administrativos no combater à corrupção.

Assim, resta indispensável promover a reconstrução do sentido do termo cidadania para que, a partir da identificação das deficiências encontradas no âmbito da legislação jurídico-administrativo, verifique-se a observância efetiva, sobretudo, do Princípio da Moralidade, como *Stantard* comportamental inerente a quem pertença ou aja em nome da Administração Pública, a fim de se concretizar combate à corrupção e se verificar a efetivação dos direitos positivados pelo ordenamento jurídico pátrio.

7 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 consagra a cidadania como um dos fundamentos ao alcance do Estado democrático de Direitos em seu texto de abertura e, no capítulo IV, que trata sobre os direitos políticos, na redação do artigo 14, do texto pátrio, ao empregar a terminologia "cidadão" para definir o indivíduo a que se atribuem os direitos políticos de votar e ser votado. O legislador infraconstitucional, mais precisamente, por meio da Lei 4717/65 (Lei de Ação Popular), restrigiu o conceito de cidadania erigido pela norma constitucional ao caracterizar o cidadão como aquele que é portador de título de eleitor.

Apesar de a expressão cidadania ser expressamente restringida pela norma infraconstitucional, a Constituição Federal adotou a República como forma de governo, de modo que a Administração Pública, na figura de seus agentes públicos e de terceiros que ao lado dela atuem, deverá ser responsabilizada pela prática de atos de improbidade, já que estes, além de se revestirem na transgressão ao Princípio republicano, violam, também, os princípios expressos no art. 37, *caput*, da norma pátria.

A corrupção administrativa, em particular, impede a concretização dos direitos de cidadania na medida em que o Estado, por meio da atividade administrativa, desatende às necessidades essenciais da coletividade quando inobserva o Princípio da Moralidade, caraterizada, ao lado do patrimônio público, como um direito difuso, pertencente, portanto, à

sociedade em sua dimensão indeterminada, diluída e que interliga seus titulares a um mesmo elo fático comum: a qualidade de serem cidadãos.

A improbidade administrativa, designativo técnico para a denominada corrupção administrativa, promove o desvirtuamento da Administração Pública em vista de promover a afronta aos princípios vetores da ordem jurídica e revelar-se por meio da aquisição de vantagens patrimoniais obtidas com prejuízo do dinheiro público, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, também pelo tráfico de influência no âmbito da atividade administrativa e pelo favorecimento particular de poucos que agem na contramão dos interesses pretendidos pela sociedade, através de favorecimentos ilícitos.

A violação à moralidade por parte dos administradores públicos constitui impeditivo à aquisição dos direitos da cidadania e não deve ser analisada sob uma acepção restrita, como propõe a Lei de Ação Popular, mas deve ser compreendida como consectário fundamental de observância obrigatória para à aquisição dos direitos constitucionais previstos, a fim de se verificar a ampliação do conceito de cidadania de modo que esta acepção seja retratada na vida prática de todos como "direito a ter direitos".

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. São Paulo: Forense Universitária, 2005.

BARBOSA, Rui. Parecer. Ação Cível Ordinária nº 766. In: MEC. Obras Completas. v. XLII, tomo I. Rio de Janeiro: MEC, 1964.

BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 4 ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

COSTA, Humberto Pimentel. **Corrupção e improbidade administrativa, 2007**. *BuscaLegis.ccj.ufsc.br*. Disponível em: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf. Acesso em: 09 de agosto de 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984. Coleção Primeiros Passos n. 2.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudos de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

REMÉDIO, José Antonio. **Direito administrativo.** 2 ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

SALGADO FILHO, Nilo Spinola. Probidade administrativa. In: SERRANO JÚNIOR, Vidal (coord.). **Manual de direitos difusos**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2002

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: Dagnino, E. (org.). **Anos 90**. Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Braziliense, 1994.