I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos; Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-090-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II reuniu-se no Encontro Virtual do CONPEDI, que aconteceu de maneira totalmente virtual e síncrona entre os dias 23 e 30 de junho de 2020, sob a temática "Constituição, Cidades e Crise".

Em plena pandemia da Covid-19, a qual determinou a adoção de medidas de afastamento social para conter a disseminação do vírus, o CONPEDI reinventou-se. Contornando todas as adversidades deste momento tão difícil para a humanidade, fomos premiados com conferências, painéis e grupos de trabalho de excelência. Presentes, mesmo que fisicamente distantes, a alegria do reencontro ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II.

Os trabalhos e debates desenvolvidos no GT produziram grande empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea e sua agudização neste momento grave de pandemia. São elas: a) combate à corrupção e à improbidade administrativa; b) regulação e controle; e c) transparência e eficiência administrativa.

Os artigos deste ebook gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E RELIGIÃO: NECESSIDADE EM DELIMITAR A ATUAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO OU MERA PERFUMARIA?

2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO À LUZ DO POSICIONAMENTO CONTEMPORÂNEO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ORIENTADA POR DADOS: GOVERNO ABERTO E INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS ABERTOS

4. O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DAS GARANTIAS E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

5. O PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A FLEXIBILIZAÇÃO INTERPRETATIVA DA SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF

6. REFLEXÕES INICIAIS SOBRE POSSÍVEIS EXCESSOS DO PODER NORMATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE PANDEMIA (COVID-19)

7. REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL E A (RE)INTERPRETAÇÃO DO DIREITO À PRIVACIDADE EMPRESARIAL FRENTE AO SIGILO FISCAL

8. INOVAÇÕES DO TERCEIRO SETOR BRASILEIRO: O PRINCÍPIO DA CIDADANIA E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS

9. MP 902/2019: RISCOS RELATIVOS AO FIM DA EXCLUSIVIDADE DA CASA DA MOEDA DO BRASIL NA FABRICAÇÃO DE MOEDA E PAPEL MOEDA

10. PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO: A PROCESSUALIDADE AMPLA COM RESPALDO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

11. EXIGÊNCIA DE IMPLATAÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PROPOSIÇÕES DE UMA ANÁLISE JURÍDICO ECONÔMICA

12. COMBATE A CORRUPÇÃO NO BRASIL: A CIDADANIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA E DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

13. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UM BREVE ESTUDO SOBRE A SUFICIÊNCIA DAS INOVAÇÕES DA LEI Nº 8.429/1992 A PARTIR DA ORIGEM E DAS ESPECIFICIDADES DO FENÔMENO

14. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXÕES À LUZ DA LEI Nº 13.964/2019

15. UM ENSAIO DOGMÁTICO SOBRE O § 1º DO ARTIGO 22 DA LINDB. A RESPONSABILIDADE DO GESTOR PÚBLICO EM CASOS DE TRAGÉDIAS ANUNCIADAS

16. UM OLHAR SOBRE A LEI MUNICIPAL N° 8.583/2019 QUE INSTITUI A OBRIGATORIEDADE DE GARANTIA EM LICITAÇÕES NO ÂMBITO DA CIDADE DE DIVINÓPOLIS-MG, AVANÇAMOS?

17. DISCUSSÃO SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE PODER PÚBLICO, CONCESSIONÁRIAS E USUÁRIOS NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA

18. ANÁLISE CONTEXTUALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS EM FACE DA LEI Nº 13.460 DE 2017

19. A IMPRESCINDIBILIDADE DE EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E O DIREITO AO HORÁRIO ESPECIAL PRATICADO POR SERVIDOR PÚBLICO QUE DESENVOLVE OUTRAS ATIVIDADES LABORAIS.

20. A CRISE ECONÔMICA DO FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL - FSA. POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS REGULATÓRIAS PARA O SETOR AUDIOVISUAL NO BRASIL.

21. A ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO SOBRE LICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS E A IDENTIFICAÇÃO DE DESVIOS MEDIANTE SIMULAÇÃO DE DESONERAÇÃO DO ICMS

Com 22 (vinte e dois) artigos aprovados e 21 (vinte e um) efetivamente apresentados no GT, é possível constatar a presença quase que maciça dos inscritos no evento, o que demonstra que este formato de CONPEDI Virtual veio para ficar, como mais uma modalidade possível ao lado dos eventos presenciais.

Assim, por meio de novas formas de interação social proporcionadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, foi possível socializar os resultados das pesquisas desenvolvidas pela área de direito administrativo. Como resultado, será possível conferir neste ebook artigos científicos de elevada qualidade e pertinência acadêmica, com uma pluralidade de abordagens bastante originais e com induvidoso relevo prático.

Registramos os efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização desse primeiro encontro virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de São Luiz (MA), junho de 2020.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF)

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

COMBATE A CORRUPÇÃO NO BRASIL: A CIDADANIA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA E DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

COMBAT CORRUPTION IN BRAZIL: CITIZENSHIP AS AN INSTRUMENT FOR THE PROTECTION OF DEMOCRACY AND THE CONCRETIZATION OF SOCIAL RIGHTS

Darlan Alves Moulin [1]
Yasmin Juventino Alves Arbex [2]

Resumo

O presente estudo discute o combate à corrupção no Brasil e como o exercício ativo da cidadania pode ser um valioso instrumento de proteção da democracia e de concretização dos direitos sociais. Desta forma, a sociedade civil tem fundamental importância no papel fiscalizador da conduta do agente público. Para tanto, é necessário que os membros dessa sociedade exerçam ativamente a sua cidadania e para isto é imprescindível que a educação seja de qualidade, uma vez que somente através dela é que o indivíduo terá plena consciência de seus direitos e deveres e participará de forma ativa no combate a corrupção.

Palavras-chave: Combate à corrupção, Cidadania, Democracia, Concretização, Direitos sociais

Abstract/Resumen/Résumé

This study discusses the fight against corruption in Brazil and how the active exercise of citizenship can be a valuable instrument for the protection of democracy and the realization of social rights. In this way, civil society has fundamental importance in the supervisory role of the conduct of the public agent. Therefore, it is necessary that the members of this society actively exercise their citizenship and for this it is essential that education is of quality, since only through it will the individual be fully aware of their rights and duties and participate actively in fighting corruption.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fight against corruption, Citizenship, Democracy, Achievement, Social rights

[1] Mestre em Direitos Sociais, Difusos e Coletivos. Professor de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário na Universidade Estácio de Sá – UNESA/RJ. Pesquisador do Programa Pesquisa Produtividade da UNESA/RJ. E-mail: darlan.moulin@estacio.br

[2] Mestre em Direitos Sociais, Difusos e Coletivos. Advogada. Contato eletrônico: alves.yasmin_@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o pleno exercício da cidadania como um valioso instrumento no combate à corrupção no Brasil, uma vez que por meio dela é possível proteger os fundamentos da democracia e buscar a concretização dos Direitos Sociais que possibilitam a efetivação da igualdade material, garantindo-se às pessoas as mínimas condições para uma vida digna.

Questiona-se, como problemática, se a corrupção sistêmica instalada na administração pública enfraquece as bases da democracia e, por via de consequência, traz sérios prejuízos para a sociedade. Cogita-se que a prática da corrupção sistêmica na administração pública brasileira acaba por fragilizar os fundamentos da democracia, hipótese esta confirmada por meio dos diversos estudos realizados que demonstraram ser a corrupção um câncer nos Estados Democráticos, uma vez que impedem o pleno desenvolvimento do país ao inviabilizar a realização dos serviços públicos essenciais, principalmente para aqueles que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o que acaba por acarretar um aumento nos índices de marginalização e exclusão social.

Por tais razões, busca-se a conscientização da sociedade civil sobre os efeitos maléficos da corrupção para a efetivação dos Direitos Sociais e, consequentemente, para a própria democracia, razão pela qual é imprescindível que haja um investimento pesado do Poder Público para conceder a população uma educação de qualidade, pois somente através dela será possível realizar uma emancipação social, fazendo com que os membros da sociedade sejam verdadeiros fiscais no Poder Público.

Num primeiro momento, o artigo analisará a importância da cidadania para a construção de um verdadeiro Estado Democrático que tem como fundamento a moralidade administrativa, uma vez que este Estado não pode ser governado por representantes ímprobos.

Num segundo momento, o artigo abordará o fenômeno da corrupção e as suas consequências maléficas para a democracia. Será analisada, ainda, como a corrupção atua na administração pública, inviabilizando a execução de políticas públicas necessárias à realização dos serviços públicos essenciais para que os membros da sociedade possam viver de forma digna.

Posteriormente, será realizada uma análise jurídica sobre as violações morais inferiores e superiores, identificando quais delas podem ser caracterizadas como atos de corrupção dentro da administração pública que podem fragilizar as bases democráticas e

como tais atos impedem a concretização dos Direitos Sociais, e consequentemente, a efetivação da igualdade material com a emancipação social dos membros da sociedade.

Por fim, o artigo demonstrará a importância do exercício pleno da cidadania como instrumento de emancipação social e de combate à corrupção, por meio da efetivação dos Direitos Sociais. Para tanto, utilizou-se dos métodos crítico, de revisão bibliográfica e análise de documentos para demonstrar os malefícios da corrupção sistêmica para os Estados Democráticos, bem como a importância do exercício pleno da cidadania para a proteção da democracia e concretização dos Direitos Sociais e, consequente, efetivação da igualdade material.

2. A IMPORTÂNCIA DA CIDADANIA PARA O FORTALECIMENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

A democracia, a cidadania e os direitos humanos estão correlacionados de forma muito profunda, uma vez que só haverá um Estado Democrático quando os direitos humanos forem efetivados através da garantia e do exercício da cidadania, razão pela qual o conceito de cidadania passou por uma reconstrução nos últimos tempos já que esta garante a efetividade dos direitos humanos.

Neste sentido, Jaime Pinsky (2003 p.10) leciona que o conceito de cidadania varia no decorrer do tempo e que sua dimensão histórica está em correlação com a realidade fática de cada Estado, razão pela qual o conceito de cidadania é construído através do tempo, incorporando-se a ele novos valores.

Logo, o conceito de cidadania plena que é construída historicamente pelos indivíduos deve conter uma gama de direitos civis, políticos e sociais. Nesse sentido, afirmou Pinsky (2003, p. 9) que:

> Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. [...] Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.

Assim, tendo em vista o desenvolvimento dos direitos humanos, bem como sua reafirmação social e política, o conceito tradicional de cidadania necessitou passar por uma reconstrução, pois tradicionalmente o conceito de cidadania estava intimamente ligado ao direito de votar de ser votado, ou seja, relacionado aos direito políticos. Atualmente, o

conceito de cidadania foi reconstruído para atender as orientações da dignidade humana e dos direitos humanos.

Desta forma, a noção de cidadania deve ser compreendida com a vida em sociedade como um todo, pois ela está relacionada tanto com os direitos políticos (o direito do sufrágio do voto), quanto com a participação do homem, direta ou indiretamente, nos destinos da sociedade.

Este é o pensamento de Maria de Lourdes Manzine Covre (2003, p.11) ao afirmar que:

> [...] a cidadania é o próprio direito a vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência, incluindo o mais abrangente, o papel do(s) homem(s) no Universo.

Observa-se que, atualmente, o conceito de cidadania foi reconstruído para satisfazer as diversas dimensões dos direitos humanos, isto é, fazer com que o cidadão desfrute amplamente de todos os direitos a ele inerentes, ou seja, direitos sociais, civis, políticos, econômicos, os quais devem se complementar e incorporar na construção de um Estado Democrático.

Neste entendimento, Hannah Arendt (apud Lafer, 1997), compreende que a cidadania:

> [...] é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. [...] é esse acesso ao espaço público [...] que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.

Um Estado Democrático de Direito é aquele no qual o cidadão tem seus direitos fundamentais respeitados e efetivados. A cidadania só poderá ser exercida de forma plena quando houver o cumprimento efetivo dos deveres, mas também dos direitos resguardados pelo ordenamento jurídico interno do Estado. Assim, para que a cidadania seja plena, faz-se necessário que haja uma correspondência entre aquilo que é garantido por direito e o que é realmente efetivado. Neste sentido, Maria de Lourdes Manzine Covre (2003, p. 9) leciona que:

> [...] ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Tal situação está descrita na Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matizes marcantes nas cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e na Revolução Francesa (1798). Sua proposta mais funda de cidadania é a de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabem o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habilitação, ao lazer. E mais: é direito de todos poder expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida digna de ser homem.

Importante esclarecer que para a concretização de um estado democrático, faz-se necessário que o indivíduo exerça sua cidadania e que ele tenha consciência a respeito do direito a ter direitos, ensinado por Hannah Arendt. Além disso, Pedro Demo (1995, p. 3), leciona que a cidadania é "a raiz dos direitos humanos", mas para que a sociedade possa exigi-los faz-se necessário que esta esteja politicamente organizada e ciente de seus direitos e deveres a fim de alcançar a efetividade dos direitos humanos, bem como a construção de uma verdadeira democracia.

3. A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA

Originalmente, a ideia de moralidade administrativa estava associada com o desvio de poder do agente público, razão pela qual era entendida como ilegalidade, uma vez que havia grande dificuldade de se obter o controle judicial dos atos praticados pela administração pública se estes não fossem praticados dentro dos limites determinados pela legalidade, motivo pelo qual os atos de imoralidade administrativa eram classificados como atos eivados de vicio de legalidade, por desvio de poder.

Neste sentido, Silveira Martins (2001 p. 172), lecionou que para se alcançar o controle moral dos atos administrativos, "apostou-se mais na ilegalidade por desvio de finalidade (ou de poder), finalidade esta componente inafastável de todo ato administrativo, transformando a moralidade, como regra de conteúdo moral, em regra jurídica".

Desta forma, a moralidade administrativa nasceu após consolidação da doutrina do abuso de direito ou de finalidade que tinha por objetivo evitar que na aplicação do direito houvesse alguma deformidade moral por parte do agente público, razão pela qual surgiu alguns conceitos no ordenamento jurídico revestidos de caráter moral, tais quais o homem honesto, a obrigação moral, bem como o enriquecimento ilícito.

Com a promulgação da Carta Magna de 1988, a moralidade administrativa foi elevada ao patamar de principio constitucional, conforme disposição expressa no caput do artigo 37 da Constituição Federal, o qual afirma que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência [...]" (grifo nosso).

Alguns doutrinadores como Hely Lopes Meirelles (2001, p. 84), Valéria Oliveira Quixadá (1997, p. 54) e Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002, p. 79), quando lecionaram

sobre o tema não o aprofundaram para trazer ao público uma visão mais clara e objetiva sobre a aplicação da moralidade administrativa no âmbito da Administração Pública. Ao lecionarem sobre o tema, apenas se referiram sobre regras de boa administração e princípios e institutos que trazem em seu bojo um conteúdo de complexa definição, tais como razoabilidade, costume, moral comum, equidade, justiça, honestidade, proporcionalidade, dentre outros que dificultam o entendimento no que se refere aos atos da Administração Pública.

De acordo com o entendimento do professor José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 240) o conteúdo da moralidade administrativa pode ser preenchido com dois elementos, quais sejam, um elemento objetivo que pode ser interpretado como a boa-fé objetiva; e um elemento subjetivo, interpretado como o dever de probidade.

O primeiro elemento, ou seja, o principio da boa-fé objetiva diz respeito a honestidade e a consideração com os direitos da coletividade. Pode ser compreendido também com a veracidade e confiança que, segundo Giacomuzzi (2002), representa uma das funções mais importantes do princípio da boa-fé como percussora do principio da moralidade.

O dever de probidade seria o dever de ser íntegro ao lidar com o que é público. Neste sentido, Silveira Martins (2001, p. 184), esclarece que o dever de probidade deve estar vinculado com a honra do agente público, que vai além de simplesmente ser honesto, mas este agente deve parecer honesto, o que implicaria no cumprimento de outros deveres como o da eficiência, por exemplo.

Portanto, o dever de probidade é de extrema importância nas ações do agente público, uma vez que este deve agir dentro da probidade, mas também deve parecer proceder de maneira proba. O agente público deve ser leal ao povo que é o verdadeiro detentor da coisa pública, não podendo valer-se das prerrogativas que possui junto a Administração pública para satisfação de seus interesses pessoais, mas sim agindo dentro do interesse da coletividade, ou seja, do interesse público.

4. CORRUPÇÃO: UM CÂNCER PARA A DEMOCRACIA

A corrupção pode ser comparada a um câncer, pois corrói e deteriora qualquer instituição, principalmente aqueles Estados que almejam pautar-se pela democracia. A corrupção existe desde os primórdios da civilização e atualmente é considerada um dos maiores problemas do mundo globalizado.

Este fenômeno é extremamente complexo, razão pelas quais muitos estudiosos de diversas áreas do conhecimento se dedicam a estudá-lo com a finalidade de compreendê-lo para melhor combatê-lo. Devido à complexidade do problema, é necessário que se faça uma análise multidisciplinar para melhor compreendê-lo e não se chegar a conclusões precipitadas.

Neste sentido, é importante esclarecer sobre a dificuldade de se apresentar um conceito completo de corrupção, pois os diversos elementos que envolvem o tema, bem como o caso a ser analisado faz com que o fenômeno da corrupção seja definido de diversas formas. Neste sentido:

> [...] a conceituação da corrupção muda conforme a perspectiva do autor ou do ângulo científico em que é vista: pelo jurista, pelo teólogo, pelo sociólogo, cada uma a define de um modo. Corroborando o entendimento de que a corrupção deve ser analisada sob uma perspectiva multidisciplinar (ROCHA, 2009, p. 41).

Se por um lado há a dificuldade de se estabelecer um conceito específico sobre corrupção; de outro, temos a mesma dificuldade em conceituá-la de forma genérica, pois ela apresenta acepções diversas. Desta forma, a corrupção pode ocorrer na esfera internacional, moral, penal, religiosa, social, política ou administrativa e a partir dessas acepções pode-se chegar a uma realidade distinta.

Esta dificuldade em conceituar o fenômeno da corrupção é corroborada por Nunes (2008, p. 17) ao lecionar que:

> Para o Direito Internacional, definir corrupção não é uma tarefa simples, vez que não há uma estreita, compreensiva e universal de corrupção, dada a complexidade e pluridimensionalidade do tema. As tentativas de definição, anteriormente feitas, acabaram encontrando obstáculos legais, doutrinários e políticos em muitos países.

Cumpre esclarecer que a corrupção, independente da área na qual está inserida, traz consigo circunstâncias ou situações com valores negativos, uma vez que tal fenômeno está relacionado com as ideias de enriquecimento ilícito, desvio de poder, desonestidade ou imoralidade.

Entretanto, apesar da dificuldade de definir um conceito para corrupção, pode ser utilizado, como ponto de partida, o estudo etimológico do referido verbete. Nesse sentido, "etimologicamente, corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere*, que, por sua vez, significa deterioração, depravação, alteração, sendo largamente coibida pelos povos civilizados" (GARCIA, 2004, p. 203).

Analisando a etimologia do referido termo, pode-se concluir que a corrupção deteriora a base que fundamenta qualquer instituição, qual seja a ética, a probidade e, por consequência, compromete os pilares de um Estado Democrático.

A corrupção não é um fenômeno novo e alguns estudiosos do tema afirmam que a sua existência se confunde com a própria história da humanidade. Nunes afirma que "referências ao fenômeno podem ser encontradas no Código de Hamurabi, no Reino da Babilônia (XX a.C.), no Reino do Egito (XIV a.C.) e na Bíblia" (NUNES, 2008, p.16).

Na Grécia Antiga, alguns filósofos já estudavam o tema. No livro "Ética a Nicômaco", Aristóteles discorreu sobre o fenômeno da corrupção na *polis*.

> Foi na era clássica do Direito Grego, caracterizada pela aparição da cidade-estado, polis, e da democracia direta que surgiram os delitos de funcionários contra a Administração Pública. Eram tipificados o peculato, a corrupção e o abuso de autoridade, aos quais se cominavam penas gravíssimas, inclusive a de morte (ROCHA, 2009, p. 37).

Infelizmente, pode-se verificar que a corrupção tem se desenvolvido com a mesma rapidez que a sociedade se desenvolve, pois quanto mais relações humanas acontecerem, maiores serão as chances de se concretizarem atos corruptos.

Por estas razões, a corrupção deixou de ser um problema local para se tornar uma preocupação internacional, motivo pelo qual a Organização das Nações Unidas (ONU) emitiu parecer reconhecendo a urgência no desenvolvimento de um instrumento jurídico internacional contra a corrupção. Após todas as deliberações, foi assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 09 de dezembro de 2003, data esta que foi escolhida como o Dia Internacional de Combate a Corrupção.

5. O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A corrupção não está relacionada exclusivamente ao setor público, uma vez que ela ocorre em grandes proporções também no setor privado, devendo ser combatida por toda a sociedade.

A corrupção está diretamente relacionada com degradação e destruição. Na administração pública, esse fenômeno relaciona-se com os poderes político e econômico, sendo certo que essa relação acaba por ocasionar prejuízos imensuráveis para toda a coletividade, uma vez que as verbas que poderiam ser utilizadas para a concretização dos objetivos constitucionais acabam sendo desviados e utilizados para atender interesses pessoais daqueles que estão direta ou indiretamente vinculados à administração pública.

Corroborando esse entendimento, Ferreiro (2003) sustenta que:

> O enriquecimento ilícito obtido por meio do abuso da função pública constitui a essência da corrupção. A corrupção representa, em termos gerais, uma relação socialmente patológica entre duas fontes de poder: o poder econômico e o poder político. Mediante tal relação, aqueles que detêm um de tais poderes, o transacionam

> em troca do outro. Assim, em uma relação corrupta, o poder do dinheiro busca influir sobre a função pública em benefício próprio e, inversamente, aqueles que exercem esta última a distorcem para favorecer aqueles que lhes proporcionam rendimentos econômicos.

Ocorre que a corrupção na administração pública ocasiona efeitos devastadores para toda a sociedade, uma vez que a sua ocorrência irá resultar no descrédito da sociedade nas instituições políticas, pois quando ocorre corrupção na administração pública há desvio de recursos públicos que deveriam ser aplicados na satisfação das necessidades públicas essenciais, tais como educação, saúde e segurança pública, o que ocasiona um retrocesso social. Registre-se que:

> [...] Com o mínimo de dignidade para o ser humano, e com o desvio das verbas públicas para outros fins, fica a população na espera de melhores escolas, hospitais, emprego, segurança adequada, entre outros direitos que ficam a desejar devido à corrupção. **Os cidadãos brasileiros são afetados diretamente em seu bem-estar quando a corrupção diminui os investimentos públicos na saúde, na educação, segurança, habitação, direitos essenciais à vida**, ferindo a Constituição Federal ao ampliar a exclusão social e a desigualdade econômica. (TRINDADE, 2016, p. 05, grifo nosso).

As consequências dessa exclusão e retrocesso social são imensuráveis, pois "a corrupção 'corrói a dignidade do cidadão, deteriora o convívio social, os serviços públicos e compromete a vida de gerações futuras'" (CARVALHO, 2005, p. 9).

É de extrema importância reconhecer que a corrupção na administração pública corrói os pilares da democracia, pois se configura como um entrave na concretização dos objetivos fundamentais de uma república, os quais, em nosso Estado, estão previstos no artigo 3º da nossa Carta Magna de 1988, in verbis:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os efeitos da corrupção são prejudiciais ao desenvolvimento econômico e social de qualquer Estado, "mas seus efeitos são mais devastadores nos países em desenvolvimento porque afetam diretamente o crescimento, os investimentos, a economia nacional e o desenvolvimento econômico e social" (NUNES, 2008, p. 19), motivos pelos quais o fenômeno da corrupção deve ser combatido em âmbito internacional, uma vez que "[...] esta pode ser considerada uma das maiores causas da pobreza, miséria e falta de emprego que se alastram pelo Brasil, com efeitos extremamente danosos" (TRINDADE, 2016, p. 05).

Por tais razões, torna-se necessário combater os atos ímprobos daqueles que atuam junto a Administração Pública ou fora dela, visando punir os corruptos, bem como ressarcir o erário pelos prejuízos causados. Além disso, o combate à corrupção objetiva resgatar a moral e a ética do cidadão, pois a gestão pública é realizada por aqueles que foram escolhidos ou selecionados (concurso público) para tal fim, motivo pelo qual é imprescindível que esta pessoa traga dentro de si o respeito a tais valores.

6. ANÁLISE JURÍDICA DA CORRUPÇÃO: OS EFEITOS DAS VIOLAÇÕES MORAIS INFERIORES E SUPERIORES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, é imprescindível esclarecer que o termo corrupção tem sido utilizado atualmente para definir condutas ilegais e imorais presentes em determinadas sociedades. Para Kant (2002, p. 45-49) a moral é considerada como simplesmente formal, pois não estabelece nenhuma materialidade ou conteúdo a ser observado. Ela é a "simples forma de uma legislação universal", ou seja, uma lei fundamental que é utilizada como critério de avaliação da moralidade de qualquer máxima.

Ao analisar a moral na filosofia da linguagem de Habermas, Santos esclarece que:

> A tese de Habermas é que tanto a correção de normas morais quanto a verdade de proposições descritivas estabelecem-se no discurso, no sentido de que não temos acesso direto nem às condições de verdade nem às condições que fazem as normas morais merecerem reconhecimento universal. A validade das proposições só pode passar pela prova discursivamente, pelo médium de razões disponíveis. Para a correção moral, entretanto, falta a referência a um mundo objetivo, como é no caso da verdade. Daí uma diferença que força Habermas a afirmar que a verdade é um conceito que transcende toda justificação e que não pode ser identificado como assertibilidade idealmente justificada. Isto porque a independência do mundo objetivo faz do conceito de assertibilidade justificada um conceito que apenas indica as condições de verdade que o próprio mundo deve preencher, enquanto o mundo social é construído por nós e, por isso, já contribuímos para o preenchimento das condições de validade de normas morais. (SANTOS, 2007, p. 85).

Assim, na perspectiva jurídica não é possível considerar como corrupção aquelas condutas caracterizadas como violações morais inferiores que podem ser entendidas como aqueles comportamentos ou atitudes que são contrárias a moral social, mas que não possuem dignidade para o ordenamento jurídico. Pelo contrário, apenas os comportamentos que violam o ordenamento jurídico e são considerados "violações morais superiores", podem ser considerados como corrupção, uma vez que são atos de improbidade administrativa ou são caracterizados como práticas criminosas (OLIVEIRA JUNIOR; KAZMIERCZAK, 2019, p. 105).

Importante esclarecer que toda corrupção é considerada como "violação moral superior", mas nem toda violação moral superior é considerada corrupção. Nesse sentido, observa-se que:

> [...] a corrupção é uma 'violação moral superior' qualificada pela existência e exploração de uma relação de poder. Nesse diapasão, pode-se afirmar que um crime de furto, a princípio, não se caracteriza como comportamento corrupto, tendo em vista que apesar de possuir dignidade jurídica (dignidade penal, mais precisamente), não possui a presença da qualificadora exploração de uma relação de poder. Lado outro, no crime de corrupção passiva o agente público detentor (ou futuro detentor) de função pública, valendo-se da existência de uma relação de poder, explora-a para solicitar a obtenção de vantagem indevida. (OLIVEIRA JUNIOR; KAZMIERCZAK, 2019, p. 105).

Por sua vez, os comportamentos considerados como "violações morais inferiores", tais como colar em provas, furar a fila de um banco, adquirir produtos piratas ou estacionar em local proibido, o pagamento de propinas ao agente de trânsito para se esquivar da multa, as falsas declarações para conseguir obter benefícios do governo, a compra de produtos falsificados ou a apresentação de atestados médicos falsos para abono de falta no trabalho não são considerados como atos de corrupção por não possuírem dignidade jurídica, apesar de serem atos reprováveis em sua concepção social.

Ressalte-se que, apesar da corrupção não estar associada aos atos de violações morais inferiores, quando estas são aceitas e praticadas pela sociedade, possibilitam a criação de um ambiente favorável para que os atos de corrupção sejam realizados. Nesse sentido, observa-se que:

> A debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da consequente supremacia do interesse dos detentores da potestas publica face ao anseio coletivo. [...] **A corrupção está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público**. Sendo este, normalmente, um mero 'exemplar' do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. **Um povo que preza a honestidade terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar.** (GARCIA, 2006, p. 06, grifo nosso).

Portanto, observa-se que a corrupção não está associada a sua concepção sociológica, ou seja, a prática de simples violações morais inferiores que não possuem dignidade jurídica. Pelo contrário, o termo corrupção, em sua concepção jurídica, é caracterizada pela violação moral superior que é qualificada pela existência e exploração de uma relação de poder e pode trazer sérios prejuízos para a sociedade.

Observa-se, ainda, que o que tem faltado aos brasileiros é ter consciência de que a construção do bem comum depende da colaboração de cada um, de uma atitude ética e compromissada com o desenvolvimento da sociedade como um todo. Falta também aos brasileiros a consciência de que as pequenas vantagens indevidas recebidas de forma singular acarretarão sérios prejuízos à coletividade quando tais vantagens indevidas forem somadas, o que pode ser dar de forma imediata ou em curto prazo.

Outro fato que corrobora a corrupção na administração pública é a ideia equivocada de alguns no sentido de achar que a coisa pública não é de ninguém e com este pensamento acabam tolerando e até analtecendo aqueles que dilapidam o erário público. Nesse sentido, a pesquisa realizada pelo IBOPE no ano de 2006 chegou à conclusão que:

> [...] a maioria dos brasileiros costuma condenar a corrupção, mas tem um comportamento nada aceitável nos seus atos do dia-a-dia, menosprezando valores como honestidade e ética e se apegando ao chamado "jeitinho brasileiro". 75% afirmaram que cometeriam atos de corrupção se tivessem oportunidade de fazê-lo; 14% disseram que já pagaram gorgetas para se livrar de multas; 59% das pessoas ouvidas afirmaram que, se fossem autoridades, contratariam familiares ou amigos para cargos de confiança; 43% disseram que aproveitariam viagens oficiais para lazer próprio e dos familiares (NÓBREGA, 2009).

Importante obra literária sobre o tema é o romance "Macunaíma – o herói sem nenhum caráter" de Mário de Andrade (1997), no qual o autor retratou o perfil do personagem principal que era um homem trapaceiro, espertalhão e que sempre levava vantagem, sem qualquer observância de valores éticos. O autor também retratou que, no início do Século XX, grande parte da população se valia do "*jeitinho brasileiro*" para obter vantagens indevidas e como era enaltecido quem agia desta maneira. Tal comportamento demonstra como os valores éticos e morais estão corrompidos.

Desta forma, verifica-se que a sociedade brasileira está fundamentada em alicerces éticos e morais de extrema fragilidade, pois grande parte das pessoas que compõem essa sociedade traz consigo a ideia de que as vantagens devem ser adquiridas de qualquer maneira, independente dos meios pelas quais elas serão alcançadas, quer sejam morais ou imorais.

Outro ponto de extrema importância a ser observado é que os agentes políticos e os servidores públicos que comporão a administração pública desta sociedade serão investidos em seus cargos, seja por eleição ou por concurso público, dentre os integrantes dessa sociedade, ou seja, dentre muitos daqueles que trazem consigo as raízes da corrupção.

Ressalte-se que a prática da corrupção, em sua concepção jurídica, acaba por inviabilizar que os direitos fundamentais sociais sejam concretizados, uma vez que os recursos que deveriam ser destinados à efetivação de tais direitos, acabam sendo desviados e utilizados para a satisfação de interesses obscuros, o que acaba dificultando o

desenvolvimento socioeconômico do país, motivo pelo qual é imprescindível buscar meios de coibir a prática da corrupção e concretizar os direitos sociais.

7. A PRÁTICA DA CORRUPÇÃO COMO OBSTÁCULO À CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal e estão diretamente relacionados com o princípio da dignidade humana, tendo como objetivo alcançar a justiça social por meio da garantia das condições mínimas necessárias para a obtenção de uma vida digna nas áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Ressalte-se que a efetivação de tais direitos somente será possível por meio da realização de políticas públicas eficazes por meio das quais é possível destinar e garantir amparo e proteção social para aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ou seja, para aqueles que não dispõem dos recursos materiais próprios para viver dignamente (COMPARATO, 2010).

Um dos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 é a erradicação da pobreza e marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. No entanto, o alcance de tal objetivo somente será possível com a efetivação dos Direitos Sociais, pois é por meio dele que será possível alcançar a igualdade material e as condições mínimas de subsistência.

Para se alcançar os objetivos constitucionais, é imprescindível que sejam destinados recursos públicos para a efetivação dos direitos sociais. Tais recursos não podem ser desviados para fins que não conhecidos pela sociedade. Ressalte-se que a corrupção acaba por violar os direitos daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade, uma vez que o desvio de verbas públicas impede a efetivação daqueles direitos que estão diretamente relacionados com a dignidade humana. Nesse sentido,

> A corrupção está ligada diretamente em conexão com a violação dos Direitos Sociais, uma vez que o agente público ao participar ou permitir que ocorram esquemas fraudulentos para desvios de recursos públicos, que deveriam ser investidos em prol da sociedade, em relação à educação, segurança pública, saúde, emprego, alimentação, a vida, está violando os direitos sociais. Dessa forma, toda a forma de corrupção afasta dos cidadãos todo e qualquer direito a viver dignamente, usufruindo o que deveria estar à disposição de toda a sociedade como um bem comum. (TRINDADE, 2016, p. 07).

Observa-se que a corrupção retira das pessoas o direito de viver com dignidade, uma vez que impede a realização de políticas públicas eficazes para a promoção daqueles direitos que estão intimamente relacionados com as necessidades básicas das pessoas.

Nesse sentido, Costa e Queiroz (2016, p. 120-139) sustentam que "[...] o que se busca em uma verdadeira democracia é ter um Estado onde o desenvolvimento possa ser visto e estampado nas políticas públicas e nos direitos sociais tão qualitativamente dispostos na Constituição da República de 1988 [...]". Assim, percebe que a não realização de tais políticas acaba por enfraquecer as próprias bases da democracia.

Importante esclarecer que tais políticas são realizadas por meio dos serviços públicos que podem ser compreendidos como "[...] atividades desenvolvidas pela Administração Pública em prol da coletividade e do cidadão no desempenho de funções estatais, no cumprimento das finalidades públicas, em contraprestação pela arrecadação de tributos pagos pelo povo". (SANTIN, 2013, p. 25).

Ressalte-se que a não realização das políticas públicas impedem a efetiva concretização dos direitos sociais e, consequentemente, o aumento da exclusão social, já que aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade acabam sendo privados de usufruir, com qualidade, daqueles serviços públicos diretamente relacionados aos direitos sociais que possibilitam a inclusão social dos grupos marginalizados.

Desta forma, constata-se que a corrupção acaba por agravar a exclusão social, uma vez que ela impede a plena concretização dos direitos sociais para aqueles que estão em situação de vulnerabilidade, uma vez que "[...] a falta de acesso aos serviços públicos e a consequente exclusão social resulta no distanciamento dos excluídos das transformações sociais positivas, relegando-os à marginalização". (OLIVEIRA JUNIOR; KAZMIERCZAK, 2019, p. 110).

Desta forma, percebe-se que a prática da corrupção na administração pública acaba por causar sérios prejuízos não somente ao erário, mas principalmente para a vida das pessoas, especialmente aqueles que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica, uma vez que impedem o acesso aos serviços públicos essenciais para usufruírem de uma vida digna, afetando diretamente o pleno exercício dos direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais. Nesse sentido, observa-se que:

> O fenômeno da corrupção lato sensu representa, assim, uma ameaça para o Estado de Direito e a sociedade democrática, seja porque atinge a representação popular, que subentende a separação dos Poderes, seja porque atinge os direitos fundamentais. Neste último aspecto, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, menciona em seu Preâmbulo uma relação de causa e efeito entre ignorância, o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem,

> e a corrupção dos governos. **A corrupção atinge direitos econômicos e sociais, dá lugar a tratamento discriminador e desigual e é fonte de apropriação indevida de bens e do surgimento de monopólios que suprimem ou enfraquecem a liberdade empresarial ou comercial.** (HAYASHI, 2012, p. 19, grifo nosso).

Portanto, conclui-se que tais práticas de corrupção devem ser combatidas por toda a sociedade, motivo pelo qual torna-se imprescindível o desenvolvimento da cidadania plena para a proteção da própria democracia e dos direitos fundamentais sociais.

8. A CIDADANIA COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE PROTEÇÃO À DEMOCRACIA E CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A Constituição Federal brasileira de 1988 dispõe no parágrafo único do seu artigo primeiro que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", razão pela qual adotou a democracia como seu regime político.

Cumpre esclarecer que os representantes eleitos pelo povo não devem exercer este poder para satisfazer seus interesses pessoais, mas sim para satisfação dos interesses da coletividade, uma vez que são meros mandatários do povo, o qual é o verdadeiro soberano dono do poder.

No Brasil, a participação popular nas decisões políticas foi fixada pela Carta Magna e se opera através de plebiscitos, referendos e de projetos de lei de iniciativa popular, caracterizando a democracia semidireta.

Além da democracia indireta, o Brasil adotou como forma de governo a república e esta tem como características a representatividade popular, a responsabilidade do governante, a temporalidade e a eletividade. Nela, qualquer cidadão pode investir-se no poder, desde que preencham os requisitos constitucionais ou legais; bem como requerer que os representantes sejam responsabilizados por seus atos.

Neste sentido, Neiva leciona que:

> A república enquanto forma de governo tem na responsabilidade o seu traço característico. É a garantia de que os mandatários e demais pessoas envolvidas no trato com a coisa pública definem como se irão portar no manejo e desempenho das funções republicanas. Daí compreender-se que a responsabilidade se faz indissociável do significado do termo república (NEIVA, 2007, p. 8).

O princípio republicano traz em seu bojo a ideia de responsabilidade, uma vez que para ele "*todo poder emana do povo*", razão pela qual aqueles que foram eleitos para governar não o podem agir para satisfazer seus próprios interesses, mas sim para satisfação dos interesses públicos, ou seja, para satisfazer o interesse do povo que é o titular do poder. Caso

o governante atue fora do interesse público, seja por abuso de poder ou por desvio de finalidade, deverá ser responsabilizado por seus atos, uma vez que feriu a essência do princípio republicano. Nesse sentido,

> Todos os que agirem, em qualquer área ou nível, como integrantes de algum órgão público ou exercendo uma função pública devem ser juridicamente responsável por seus atos e omissões. Para a efetivação dessa responsabilidade é preciso admitir que o agente do poder público ou o exercente de função pública possam ser chamados a dar explicações, por qualquer pessoa do povo, por um grupo social definido, ou por um órgão previsto na Constituição como agente fiscalizador. Se a coisa pública pertence ao povo, perante este todos os seus gestores devem responder (NEIVA, 2007, p. 8).

Cumpre esclarecer que a rés pública, ou seja, a coisa pública pertence a todos dentro de uma sociedade, razão pelas quais todos têm o direito e dever de fiscalizá-la. Alguns (governantes) acreditam que a coisa pública não é de ninguém e por este motivo a dilapidam achando que ninguém irá se importar com seus atos.

Por tais razões, necessário se faz que o povo, que é o titular soberano do poder e o verdadeiro detentor da coisa pública, exija que os governantes prestem contas por todos os seus atos. Devido a este poder, o povo se torna legitimado a exigir de seus representantes a devida prestação de contas pela gestão e utilização da máquina pública.

> A ideia de responsabilidade faz-se acompanhar necessariamente das noções de prestação de contas e de fiscalização dos mandantes pelos mandatários, assegurando que, na ausência de tais ingredientes idoneamente formulados e de instrumental a torná-los plenamente eficazes, não há que falar em república representativa (SIRAQUE, 2009, p. 31-32).

Desta forma, pode-se perceber que a sociedade civil é a maior legitimada ou interessada na busca incansável pelo fim da corrupção na Administração Pública, pois o governante tem a obrigação de prestar contas a qualquer pessoa do povo, ou grupo social ou qualquer entidade definida como agente fiscalizador pela Constituição Federal.

Cumpre esclarecer que a Constituição Federal definiu que alguns órgãos e instituições atuariam desempenhando um fundamental papel no combate a corrupção, dentre os quais podem ser citados: o Ministério Público, Tribunais de Contas e as Controladorias de cada órgão. Ocorre que o agente principal neste combate a corrupção é a sociedade civil, a qual deve se aliar aos demais órgãos e exercer seu papel fundamental de fiscalizadora da gestão da coisa pública. O cidadão deve agir de modo preventivo no combate a corrupção, fazendo as denúncias pela utilização indevida das verbas públicas por parte dos detentores do poder.

Importante salientar que o mais importante no combate ao fenômeno da corrupção é a formação de uma consciência cidadã nos membros da sociedade. Necessário se faz que haja

um trabalho árduo de conscientização de todos os membros da sociedade civil sobre os inúmeros efeitos quase que irreversíveis que a corrupção causa em uma sociedade.

Nesse sentido, observa-se que:

> O direito-dever de participação e a concretização do real significado de cidadania ativa implicam em uma participação efetiva e costumeira por parte de todos os cidadãos, que devem se conscientizar e se organizar com o objetivo de encontrar melhores soluções para os problemas sociais e, principalmente, para a corrupção, por se tratar de um dos mais devastadores problemas da atualidade. (CUSTÓDIO; MANARIM, 2011, p. 17).

Além disso, é importante também que haja um processo de conscientização dos membros da sociedade sobre a real concepção da rés pública, bem como dos interesses coletivos, pois o combate à corrupção deve começar de forma individual, na consciência de cada indivíduo e este trabalho só será possível quando a educação for levada a sério.

A educação deve ser prioridade em todas as sociedades, pois é através dela que será possível alcançar uma sociedade menos corrupta em todas as áreas. É a educação que irá possibilitar a formação de uma consciência cidadã nos membros da sociedade brasileira.

Este é o pensamento de Nóbrega ao afirmar que:

> Somente uma ampla mobilização nacional, um plano estratégico de combate à corrupção de longo prazo, que envolva o setor público e a iniciativa privada, além da sociedade civil organizada, com um trabalho também fortemente centrado na educação, pode fazer a diferença (NÓBREGA, 2009).

Os investimentos em uma educação de qualidade são de fundamental importância para que se desenvolva em cada cidadão a conscientização de que ele é um agente ativo no desenvolvimento daquela sociedade, bem como é responsável pelo controle preventivo dos atos de corrupção em âmbito local.

É necessário que se desenvolva em cada membro da sociedade a consciência sobre o controle social da corrupção. Este controle deve ser desenvolvido de forma a possibilitar que cada pessoa evite as pequenas corrupções e que esta mesma pessoa possa, de forma consciente, haja no sentido de não permitir que os governantes usem seus cargos ou funções públicas para satisfação de seus interesses pessoais. Neste entendimento, Garcia afirma que:

> O combate à corrupção não haverá de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada nunca o será. (GARCIA, 2004, p. 206)

Portanto, é imperioso que haja um investimento pesado em educação em nosso país, pois somente através de uma reforma no sistema educacional deste a base será possível programar políticas públicas no sentido de desenvolver uma cidadania ativa nos membros da

sociedade para que estes sejam agentes transformadores do meio onde vivem, possibilitando, assim, o combate eficaz conta a corrupção. Somente o exercício ativo da cidadania desenvolvido através de uma educação de qualidade pode combater a mazela chamada corrupção em todas as áreas nas quais ela está inserida.

Com a efetivação de políticas públicas eficazes para o desenvolvimento da cidadania plena, os membros da sociedade poderão se valer dos instrumentos para denunciar os casos de uso indevido das verbas públicas. Ressalte-se que há vários órgãos responsáveis pelo recebimento e investigação das denúncias realizadas pelos membros da sociedade, tais como o Ministério Público, as controladorias, as ouvidorias, os Tribunais de Contas e o próprio Poder Legislativo que tem a função típica de legislar e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, dentre outros.

Nesse sentido, observa-se que o cidadão é um dos pilares no combate a corrupção, motivo pelo qual deve ter consciência de sua responsabilidade para com a sociedade em que está inserido, bem como com a concretização dos direitos sociais.

Corroborando esse entendimento, observa-se que:

> O cidadão possui, portanto, o poder de denúncia. Direito garantido a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, com respaldo no artigo nº 74, em seu parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988. Sendo assim, o cidadão deve estar atendo ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, e no caso de ser observada alguma irregularidade, tem o direito e dever de denunciar.
>
> Para o recebimento da denúncia, existe diversos órgão que podem ser contatados, como a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ouvidoria-geral da União.
>
> A Controladoria Geral da União recebe denúncias referentes ao patrimônio público, e também, ao controle de aplicação dos recursos públicos federais. Sendo que, a denúncia pode ser enviada por correspondência ou através do preenchimento e envio de formulário disponível no site da CGU.
>
> O Tribunal de Contas da União fiscaliza atos referentes à utilização de recursos públicos federais, pode ser através de denúncia formal, reclamação via ouvidoria ou correspondência.
>
> O Ministério Público Federal recebe e investiga as denúncias de desvios de dinheiro público, e também, denunciam os envolvidos à justiça para o devido julgamento e punição, enquanto que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão recebe denuncias relacionadas aos Direitos Humanos.
>
> A Ouvidoria Geral da União deve ouvir o cidadão e suas entidades representativas, sobre suas queixas, reclamações, elogios, sugestões, referentes os serviços prestados pelos órgãos que integram o serviço público federal. Atua como mediadora entre o cidadão e os órgãos. (TRINDADE, 2016, p. 15).

Por tais razões, torna-se necessário um pesado investimento em educação para possibilitar aos membros da sociedade o pleno desenvolvimento da cidadania e por meio dela, contribuir para o combate à corrupção, em defesa da democracia e da concretização dos direitos fundamentais sociais, indispensáveis para a obtenção de uma vida digna.

9. CONCLUSÕES

Por meio do presente estudo, pode-se verificar que a corrupção é um mal que tem afetado todas as instituições que compõem uma sociedade, principalmente a administração pública que devido a esta mazela acaba deixando de investir as receitas necessárias para a realização dos serviços essenciais que são indispensáveis para o pleno desenvolvimento humano.

Para que a corrupção seja combatida de forma eficaz, é necessário que haja um investimento pesado em educação de qualidade, uma vez que esta é o principal instrumento no combate a esta mazela moral e sistêmica. A educação de qualidade permite que o cidadão exerça de forma consciente a sua cidadania, ou seja, ela faz com que o cidadão seja sujeito ativo dentro de uma sociedade, podendo assim atuar como verdadeiro fiscal do Poder Púbico.

Ressalte-se que a corrupção acaba por fragilizar os fundamentos da democracia, uma vez que as verbas públicas que deveriam ser utilizadas para promover as ações necessárias à emancipação social dos que estão em situação de vulnerabilidade social, são desviadas para atender aos desejos escuros e escusos daqueles que estão gerindo a máquina pública.

A sociedade civil é a peça chave no combate a corrupção na administração pública, mas esse combate só será eficaz quando a educação que for fornecida a esta sociedade for de qualidade, uma vez que a prestação de um ensino deficitário acarretará em uma geração passiva que não terá condições morais e intelectuais para combater essa mazela chamada corrupção.

Portanto, é indispensável que todos os membros da sociedade atuem de forma conjunta no combate à corrupção, uma vez que ela causa sérios prejuízos para a própria democracia ao dificultar a efetivação dos direitos sociais que possibilitam a efetivação da igualdade material e, consequente, emancipação dos membros da sociedade. Para tanto, é indispensável uma educação de qualidade, que é o instrumento para a conscientização plena da população, pois por meio dela será possível capacitar as pessoas para proteger os fundamentos democráticos do Estado e lutar pela concretização dos direitos fundamentais sociais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mário de. **Macunaíma** – o herói sem nenhum caráter**.** 30ª ed. Belo Horizonte: Villa Rica, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>.Acesso em: 05 abr. 2020.

CARVALHO, Edivan Batista. **A participação popular na aplicação de recursos públicos e no combate à corrupção** – Cartilha do Cidadão. Ceará: Gráfica Messejana, 2005.

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é Cidadania**. 3. ed. , 11ª reimpressão, São Paulo: Brasiliense, 2003.

CUSTÓDIO, A. V.; MANARIM, M. S. Fundamentos para a compreensão dos novos movimentos sociais no Brasil contemporâneo. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais & políticas públicas:** desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 14ª ed., 2002.

FERREIRO, Alejandro. **Corrupción, Transparencia y Democracia**: Reflexiones pertinentes a la hora actual. Informe nº 288. asuntospublicos.org, 2003.

GARCIA, Emerson. A Corrupção. Uma visão jurídico-sociológica**.** Rio de Janeiro: **Revista da EMERJ,** v. 7, n. 26, 2004. Disponível em http://www.emerj.rj.gov.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf (Acesso em 11 jun. 2016).

GIACOMUZZI**,** José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-Fé da Administração Pública –** o conteúdo dogmático da moralidade administrativa**.** São Paulo: Malheiros, 2002.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. O Impacto da Corrupção sobre o Desenvolvimento Dos Países. **XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI**, 2012, Niterói-RJ. Disponível em: < http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d8ab1a52f058358b>. Acesso em 13 abr. 2020.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** a contribuição de Hannah Arendt. Estudos Avançados, v. 11, n. 30, São Paulo, maio/ago. 1997. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141997000200005 . Acesso em: 11 abr. 2020.

MARTINS, Ana Sabrina Silveira. Moralidade Administrativa no Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 19, nº 34, p. 165-199, 1º sem. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª ed., 2001.

NEIVA, Marta Maria Albuquerque. **O instituto da intervenção na Constituição de 1988:** o exercício da intervenção estadual em virtude do descumprimento do dever de prestar contas. Brasília: STJ, 2007. Disponível em http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/16740 (Acesso em 5. abr. 2020).

NÓBREGA, Fábio George Cruz da. **Fóruns de combate à corrupção** – I Semana de Cidadania em Pernambuco. Recife, 2009. Disponível em http://www.prr5.mpf.mp.br/forum/semana_cidadania/Fabio_George_MPF.pdf (Acesso em 10 abr. 2020).

NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coords.). **Corrupção, Ética e Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008 (p. 15-35).

OLIVEIRA JUNIOR, Jose De; KAZMIERCZAK, Luiz Fernando. A violação dos direitos fundamentais decorrente da corrupção e o direito fundamental ao governo honesto. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 28, 2019, Goiânia/GO, **Anais do XXVIII Congresso Nacional do Conpedi**. Florianópolis: CONPEDI, 2019. ISBN: 978-85-5505-446-4.

PINSKY, Jaime; PINSKY**,** Carla B. (Orgs.). **História da Cidadania.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003. 591p.

QUEIROZ, Roberlei A.; COSTA, Ilton Garcia. A Efetividade Constitucional do Princípio da Inclusão Social. In: Gina Vidal Marcilio Pompeu; Lorena de Melo Freitas; Saulo José Casali Bahia. (Org.). **Direitos Humanos e Efetividade:** Fundamentação e Processos Participativos. 1ed. Florianópolis: Conpedi, 2016, v. 1.

QUIXADÁ, Valéria Oliveira. Princípio da Moralidade Administrativa: autonomia, aplicabilidade e controle em face da Constituição de 1988. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, v. 28, n. 73, jul/set 1997, p. 54

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. **Corrupção na era da Globalização**. Curitiba: Juruá, 2009.

SANTOS. Fábio Eulálio dos. A fundamentação da moral em Jurgen Habermas**. Dissertação de mestrado – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais.** Minas Gerais, 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ARBZ-7FYNVR/ disserta__o_fabio_eul_lio_dos_santos.pdf?sequence=1>. Acesso em 12 mar. 2020.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRINDADE, Vitória Etges Becker. A corrupção como fator inibidor da concretização dos direitos sociais e possíveis formas de prevenção e combate através da ativa participação popular e exercício da cidadania. In: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (Org.). **XII seminário nacional Demandas sociais & políticas públicas na sociedade contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016. Disponível em:< http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14679/3104>. Acesso em: 13 abr. 2020.