

A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E CONSECUTÓRIO DA CIDADANIA NO DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO

Renata Cristina Macedônio de Souza

Professora de Direito Administrativo. Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Graduada em Direito e Letras pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a moralidade como standard fundamental da acepção do termo “cidadania na contemporaneidade” para a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Ademais, cumpre demonstrar por meio do conceito de corrupção no âmbito da Administração Pública, a consequente crise moral que dela advém e, em particular, ao retrocesso à efetivação da cidadania contemporânea. 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-chaves: Corrupção, Cidadania, Moralidade administrativa, Administração Pública.

INTRODUÇÃO

A proposta do presente estudo consiste em analisar o modo pelo qual a ofensa à moralidade administrativa, considerada para efeitos desta pesquisa como um direito fundamental indispensável à efetivação da cidadania, impede que os sujeitos protegidos pela Carta Pátria desfrutem do rol dos direitos fundamentais positivados. A mera declaração ou reconhecimento de um catálogo de direitos não é suficiente para que estes tenham eficácia, uma vez que se torna indispensável a observância ao princípio republicano nas diversas situações em que seja violado.

O reconhecimento da força normativa do princípio da dignidade da pessoa humana se perfaz por sua ligação ao aspecto axiológico da efetivação dos direitos humanos que adquirem força pelo reconhecimento da necessidade de assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos (vida, liberdade, igualdade formal, propriedade, segurança, etc.).

A cidadania está prevista como um dos pilares do Estado e é alçada à categoria de Fundamento da República, no artigo 1º da Constituição, cujos incisos enumeram os seus princípios fundamentais e, mais precisamente, no parágrafo único preceitua: “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988)

Parte-se do pressuposto de que a moralidade administrativa é um dos princípios da Administração Pública destinado a atender ao interesse público primário (ou interesse geral) a uma Administração Pública pautada na ética e na boa-fé, conceitos estes que integram a expressão “moralidade administrativa” a qual, por ser de grande importância para a sociedade, é considerada como um dos direitos

inerentes à cidadania, uma vez que todo cidadão e a coletividade têm o direito a um governo probo, a uma administração pública honesta, posto serem valores de grande importância e pertencerem a toda sociedade.

Não haverá a efetivação dos direitos fundamentais de cidadania, ou seja, a migração do plano teórico para a vida concreta dos cidadãos se não houver observância à preservação ao direito fundamental à moralidade administrativa, erigido a um dever de honestidade cívica e fundamento do estado republicano. Isto porque os atos de improbidade administrativa verificados por meio do uso indevido de verbas públicas, do alarmante assenhoreamento de funções e cargos públicos com o fito de se obter favorecimento pessoal ou familiar, bem como, pelo abuso do poder nas eleições e nas mais variadas práticas ilegais impedem a concretização aos direitos fundamentais.

1 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 *corruptio*, 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).

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. (BRASIL, 1992).

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.

2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição brasileira de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, logo no seu texto inaugural prevê a cidadania como um dos “fundamentos do Estado Democrático Direito constituído sob a forma de uma República” (BRASIL, 1988). Representou a Carta vigente um grande marco jurídico da história do Brasil, em vista de ter ampliado significativamente o rol de direitos e garantias fundamentais. Numa dimensão internacional, tais direitos recebem a designação de direitos humanos e indicam o catálogo de direitos e obrigações responsáveis por consolidar a dignidade da pessoa humana protegida, de modo imediato, pelo ordenamento jurídico interno.

Ocorre que o desvirtuamento do poder do Estado por meio de atos lesivos ao interesse público, decorrentes da violação ao Princípio da Moralidade Administrativa, torna os direitos e garantias fundamentais positivados sem qualquer efetividade. Além de violar de forma alarmante o princípio republicano por impedir a concretização da cidadania, entendida, por este estudo (sob a acepção contemporânea) como um direito pleno a exercitar os direitos normatizados.

Verificar-se-á que a ofensa ao Princípio da Moralidade impede não apenas a concretização da cidadania no âmbito interno por tornar inócua a efetivação dos direitos elencados na Constituição, mas também ofende a consolidação da cidadania no âmbito transnacional, global, em vista de impedir os direitos válidos para todos os povos sob uma perspectiva jusnaturalista-universalista. Neste sentido constata-se que os direitos fundamentais e os direitos humanos à cidadania estão interligados por terem ambos adotado como primazia o valor da dignidade da pessoa humana.

3 A CIDADANIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO E INFRACONSTITUCIONAL

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).

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.

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.

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.

Esse modelo de cidadania censitária a que o Brasil ainda está alicerçado é incompatível com a cidadania enquanto participação em um Estado democrático.

4 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.

5 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 cidadãos 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).

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.

CONCLUSÃO

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, caracterizada, 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 BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, 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.

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.

SALGADO FILHO, Nilo Spinola. Proibição 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

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.