

O CONTROLE DA ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Marco Antonio de Carvalho (UNESP) macarvalho@feb.unesp.br

Resumo

Este artigo relata que no mundo contemporâneo têm sido grandes as mudanças em todos os sentidos da vida humana, fruto da evolução e do acontecer históricos. Procura ainda demonstrar que, de forma comparativa, apesar de toda a evolução humana no decorrer de vários séculos, o homem como ser independente, não acompanhou tal evolução, haja vista que seu comportamento ético apresenta-se viciado. O ponto chave dessa análise concentra-se na postura ética dos servidores públicos, agentes públicos e agentes políticos, a qual encontra-se tão viciada que o próprio ordenamento jurídico brasileiro prevê formas de controle dessa postura ética, visando assim oferecer serviços públicos de melhor qualidade e servidores com um maior grau de capacidade.

Palavras-chave: Controle; Ética; Serviço Público.

1. Introdução

O mundo contemporâneo tem assistido a inúmeras mudanças em quase todos os sentidos da vida humana. O desenvolvimento tecnológico está atingindo termos jamais antes imaginados ou mesmo concebidos pelo ser humano.

Todas as mudanças decorrentes da evolução e acontecer históricos são muito significativos e representam um exemplo do que pode acontecer com os esforços de criação da mente humana.

As descobertas nos campos da medicina, da indústria, da tecnologia para a fabricação de utensílios que facilitem a vida dos seres humanos e em todos os demais nunca se assistiu a tamanho desenvolvimento.

Com tais ocorrências, a conclusão a que se pode chegar é a de que a vida de cada homem e de cada mulher só pode ter melhorado, em relação ao que se vivia até então no planeta Terra.

É bem verdade que diversos regimes políticos não prosperaram, como pode-se citar o socialismo soviético, posto não haver logrado êxito em sua expansão ao redor do planeta para se instalar o comunismo universal, onde o homem não explorasse o seu semelhante. Na verdade, quem conheceu o regime socialista de perto e em operação constatou que a teoria podia ser muito bem pensada por Karl Marx, entretanto, a prática não se distanciava muito de outros regimes político-econômicos mais tradicionais.

Com isso tudo, chegou-se mesmo a falar no fim da história. Nunca como antes tanto se falou em reformar o Estado, reengenharia constitucional, reduzir ou acabar com os privilégios.

Numa análise mais aprofundada, a burocracia estatal e os servidores públicos foram condenados a serem portadores de toda a culpa por um suposto mau funcionamento do aparelho do Estado.

Temos assistido em nosso País, uma avalanche de reformas constitucionais elaboradas com vistas à melhoria do serviço público, as quais ganharam tons positivos como o

incremento de estudos e preparação dos servidores. No entanto, revelaram-se pecaminosas na sua principal forma de se desenvolver a Administração Pública brasileira, ou seja, focaram na pessoa do servidor público como principal fonte de mudanças positivas para o funcionamento do aparelho do Estado.

E, pior do que isso, assumiram como modelos de administração pública dois países com pouco mais de cinquenta anos de desenvolvimento de Direito Administrativo (Estados Unidos da América e Inglaterra). Abandonou-se a tradicional escola francesa de administração pública para assumir o modelo gerencial, advindo principalmente de uma obra chamada “Reinventing Government”, de David Osborne e Tedd Gaebler. Atente-se para o fato de que este livro foi o modelo utilizado na reforma administrativa do governo democrata estadunidense na última década do século XX.

A queda do muro de Berlim, em 1989, finalizou o período da guerra fria. E os países socialistas se viram obrigados a aceitar o capitalismo como única realidade na face da Terra. Tiveram que “abrir seus mercados”, desejar receber o “tão importante” capital internacional.

Temos assistido a um aumento de velocidade de produção de informações nunca conhecido. As fontes de pesquisa são incrementadas pela rede mundial de computadores. Uma pessoa pode hoje, sem sair de casa, em seu computador pessoal, obter informações nas maiores bibliotecas, escolas e centros culturais do mundo.

E, também, as distâncias no planeta Terra estão cada vez menores. Ou seja, a cada dia que se passa, menos tempo é levado para se deslocar de um lugar ao outro, material ou virtualmente.

A ética é um dos assuntos mais lembrados ao se falar em negócios, política e nos relacionamentos humanos. Isto diz respeito ao posicionamento ético ou moral das pessoas.

Diante das conquistas tecnológicas da nossa época, a ética está mais do que nunca presente nos debates a respeito do comportamento humano.

É de suma importância o estudo da ética, posto ser necessário em decorrência das necessidades das pessoas orientarem seu comportamento de acordo com a nova realidade que se vislumbra diariamente na vida em sociedade.

Por isso, algumas perguntas que não se calam: E o ser humano, em seus problemas fundamentais, sua conduta, seus anseios e seus valores, foi capaz de evoluir? Alguma coisa mudou? Seu comportamento ético profissional encontra-se tão maculado a ponto de se ver controlado (e fiscalizado) por um sistema (jurídico) e administrativo? Os administradores públicos perderam a noção de ética e responsabilidade?

2. A ética, seus conceitos e fundamentos

A reflexão sobre a postura ética dos indivíduos transcende o campo individual e alcança o plano profissional dos seres humanos. Contudo, na busca de não se resumir o ser humano a um autômato, mero cumpridor de normas ou etiquetas sociais, deve-se buscar a razão de ser dos comportamentos.

A ética está presente no nosso cotidiano, seja em jornais, revistas, diálogos e outros aspectos da realidade social; a ética é utilizada, lembrada, mencionada, esquecida ou até mesmo exigida.

O fundamento da ética é ser do homem. A fonte de seu comportamento seria justamente a sua natureza.

Todo agir depende do ser. O lápis deve escrever, pois é de sua natureza escrever, assim como o sol deve brilhar, haja vista que sua natureza é brilhar.

A única obrigação do ser humano é agir como ser humano; o único mal do homem é não agir como homem.

Atente-se para o fato de que a ética brota dentro do ser humano, daqueles elementos que o caracterizam como ser humano.

Contudo, qualquer situação específica da pessoa deve brotar da realização do fundamental. Um físico somente irá se realizar como físico, por exemplo, se ele se realizar como ser humano.

A construção da ética parte das exigências ou necessidades fundamentais da natureza humana.

A palavra ética vem do grego “ethos” e significa morada. Por isso, ela (ética) indica direções, descortina horizontes para a própria realização do ser humano. Ela pode ser traduzida como uma “constante construção de um sim” a favor de um enriquecimento do ser pessoal.

Curioso notar que o termo grego “ethos” também significa “costumes”; e a palavra “moral” também vem do latim e significa “costumes”.

Um aspecto muito importante da ética é que ela deve ser eminentemente positiva e não proibitiva, uma vez que ela antecede a qualquer lei ou código de conduta. Por exemplo, é mais importante respeitar a vida do que não matar.

Mas, indaga-se: o que é ética?

Ética é parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especialmente a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social.

Por extensão, ética é o conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma sociedade (ética profissional, ética psicanalítica, ética na universidade).

Em um sentido mais amplo, a ética tem sido interpretada como a ciência da conduta humana perante o ser e seus semelhantes. Envolve, assim, os estudos de aprovação ou desaprovação da ação dos homens e a consideração de valor como equivalente de uma medição do que é real e voluntarioso no campo das ações virtuosas.

Desta forma, encara a virtude como prática do bem e esta como promotora da felicidade dos seres, quer individualmente, quer coletivamente, mas também avalia os desempenhos humanos em relação às normas comportamentais pertinentes.

Analisa a vontade e o desempenho virtuoso do ser em face de suas intenções e atuações, quer relativos à própria pessoa, quer em face da comunidade em que se insere.

De outro lado, o substantivo feminino eticidade significa qualidade ou caráter do que é condizente com a moral.

Por um outro prisma, a ética é a ciência que estuda o agir dos seres humanos, a sua conduta, analisando as formas de conduta de forma que a mesma se reverta em benefício dos primeiros.

Sendo a conduta do ser a sua resposta a estímulos mentais, ou seja, ação resultante de um comando do cérebro, ela também pode ser observada e avaliada. O estudo da ética representa justamente a observação da conduta humana.

Ela cuida das formas ideais da ação humana na procura da essência do Ser, visando ao estabelecimento de conexões entre o material e o espiritual.

É, pois, uma ciência que busca as formas ideais de conduta e os modelos de conduta convenientes dos seres humanos.

A ética analisa o bem como prática de amor em diferentes formas. Além disto, outro aspecto da ética é o da conduta que respeita e não prejudica a terceiros ou a si mesmo.

Contemporaneamente e de forma bastante usual, a palavra ética é mais compreendida como disciplina da área de filosofia e que tem por objetivo a moral ou moralidade, os bons costumes, o bom comportamento e a boa fé, inclusive. Por sua vez, a moral deveria estar

intrinsecamente ligada ao comportamento humano, na mesma medida, em que está o seu caráter, personalidade, etc; presumindo, portanto, que também a ética pode ser avaliada de maneira boa ou ruim, justa ou injusta, correta ou incorreta.

Num sentido menos filosófico e mais prático podemos entender esse conceito analisando certos comportamentos do nosso dia a dia, quando nos referimos, por exemplo, ao comportamento de determinados profissionais podendo ser desde um médico, jornalista, advogado, administrador, um político e também um professor; expressões como: ética médica, ética jornalística, ética administrativa e ética pública.

Podemos verificar que a ética está diretamente relacionada ao padrão de comportamento do indivíduo, dos profissionais e também do político, como já dito. O ser humano elaborou as leis para orientar seu comportamento frente às nossas necessidades (direitos e obrigações) e em relação ao meio social, entretanto, não é possível para a lei ditar nosso padrão de comportamento, pois aí surge outro ponto importante que é a cultura, ficando claro que não a cultura no sentido de quantidade de conhecimento adquirido, mas sim a qualidade na medida em que esta pode ser usada em prol da função social, do bem estar e tudo mais que diz respeito ao bem maior do ser humano, este sim é o ponto fundamental, a essência, o ponto mais controverso quando tratamos da questão ética na vida pública.

3. A Ética e o Serviço Público

Ao falar-se sobre ética pública, de forma imediata pensa-se em corrupção, extorsão, ineficiência, etc, porém, na realidade o que devemos ter como ponto de referência em relação ao serviço público, ou na vida pública em geral, é que seja fixado um padrão a partir do qual seja possível, em seguida, julgar a atuação dos servidores públicos ou daqueles que estiverem envolvidos na vida pública, entretanto não basta que haja padrão, tão somente, é necessário que esse padrão seja ético, acima de tudo.

É essencial que se tenha em mente que o fundamento que precisa ser compreendido é que os padrões éticos dos servidores públicos advêm de sua própria natureza, ou seja, de caráter público, e sua relação com o público. A questão da ética pública está diretamente relacionada aos princípios fundamentais, sendo estes comparados ao que chamamos no Direito, de “Norma Fundamental”, uma norma hipotética com premissas ideológicas e que deve reger tudo mais o que estiver relacionado ao comportamento do ser humano em seu meio social, aliás, podemos invocar a Constituição da República Federativa do Brasil. Esta ampara os valores morais da boa conduta, a boa fé acima de tudo, como princípios básicos e essenciais a uma vida equilibrada do cidadão na sociedade, lembrando inclusive o tão citado, pelos gregos antigos, “bem viver”.

Um aspecto bastante controvertido é a questão da impessoalidade. Ao contrário do que muitos pensam, o funcionalismo público e seus servidores devem primar pela questão da “impessoalidade”, deixando claro que o termo é sinônimo de “igualdade”, esta sim é a questão chave e que eleva o serviço público a níveis tão ineficazes, não se preza pela igualdade. No ordenamento jurídico está claro e expresso, “todos são iguais perante a lei”.

A idéia de impessoalidade, supõe uma distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privado (no sentido do interesse pessoal), e que gera, portanto, o grande conflito entre os interesses privados acima dos interesses públicos. É perfeitamente possível verificar-se de forma clara nos meios de comunicação, seja pelo rádio, televisão, jornais e revistas, que este é um dos principais problemas que cercam o setor público, afetando assim, a ética que deveria estar acima de seus interesses.

Não se concebe falar de ética, impessoalidade (sinônimo de igualdade), sem falar de moralidade. Pois esta também é um dos principais valores que define a conduta ética, não só dos servidores públicos, mas de qualquer indivíduo. Invocando novamente o ordenamento

jurídico vigente, podemos identificar que a falta de respeito ao padrão moral, implica portanto, numa violação dos direitos do cidadão, comprometendo inclusive, a existência dos valores dos bons costumes em uma sociedade.

A ausência de ética na Administração Pública encontra terreno fértil para se reproduzir, pois o comportamento de autoridades públicas estão longe de se basearem em princípios éticos e isto ocorre devido a falta de preparo dos funcionários, cultura equivocada e especialmente, por falta de mecanismos de controle e responsabilização adequados ou eficazes dos atos anti-éticos.

Deve-se observar ainda que a sociedade, por sua vez, tem uma parcela de responsabilidade nesta situação, pois não se mobilizam para exercer os seus direitos e impedir estes casos vergonhosos de abuso de poder por parte do Poder Público. Um dos motivos para esta falta de mobilização social se dá, devido á falta de uma cultura cidadã, ou seja, a sociedade não exerce sua cidadania.

A cidadania segundo Milton Santos “ é como uma lei”, isto é, ela existe mas precisa ser descoberta , aprendida, utilizada e reclamada e só evolui através de processos de luta. Essa evolução surge quando o cidadão adquire esse status, ou seja, quando passa a ter direitos sociais. A luta por esses direitos garante um padrão de vida mais decente. O Estado, por sua vez, tenta refrear os impulsos sociais e desrespeitar os indivíduos, nessas situações a cidadania deve se valer contra ele, e imperar através de cada pessoa. Porém Milton Santos questiona, se “há cidadão neste país”? Pois para ele desde o nascimento as pessoas herdaram de seus pais e ao longo da vida e também da sociedade, conceitos morais que vão sendo contestados posteriormente com a formação de idéias de cada um, porém a maioria das pessoas não sabem se são ou não cidadãos.

Oportuno lembrar as palavras de RUDOLF VON IHERING, em sua clássica obra “A luta pelo Direito”, quando deixa claro a necessidade desse processo de luta:

O objetivo do direito é a paz, a luta é o meio de consegui-la. Enquanto o direito tiver de rechaçar o ataque causado pela injustiça – e isso durará enquanto o mundo estiver de pé – ele não será poupado.

A vida do direito é a luta, a luta dos povos, de governos, de classes, de indivíduos. Todo o direito do mundo foi assim conquistado, todo ordenamento jurídico que se lhe contrapôs teve de ser eliminado e todo direito, assim como o direito de um povo ou de um indivíduo, teve de ser conquistado com luta. (IHERING, 2001, p.27).

Sem sombra de dúvida, a educação seria o mais forte instrumento na formação de cidadãos conscientes para a construção de um futuro melhor.

Na seara administrativa, funcionários mal capacitados e sem princípios éticos que convivem todos os dias com mandos e desmandos, atos desonestos, corrupção e falta de ética tendem a assimilar por este rol “cultural” de aproveitamento em benefício próprio.

Se o Estado, que a principio deve impor a ordem e o respeito como regra de conduta para uma sociedade civilizada, é o primeiro a evidenciar o ato imoral, vêem esta realidade como uma razão, desculpa ou oportunidade para salvar-se, e, assim sendo, através dos usos de sua atribuição pública.

O ser humano aprende a ter consciência ética, como a educação e a cultura são aprendidas, assim, a ética na administração pública, pode e deve ser desenvolvida junto aos agentes públicos ocasionando desta forma, uma mudança na administração pública que deve ser sentida pelo contribuinte que dela se utiliza diariamente, seja por meio da simplificação de procedimentos, isto é, a rapidez de respostas e qualidade dos serviços prestados, seja pela forma de agir e de contato entre o cidadão e os funcionários públicos.

É inegável que se almeja uma real mudança na Administração Pública, contudo não se pode esquecer que isso implica numa gradativa, mas necessária “transformação cultural”

dentro da estrutura organizacional da Administração Pública, isto é, uma reavaliação e valorização das tradições, valores, hábitos, normas, etc, que nascem e se formam ao longo do tempo e que criam um determinado estilo de atuação no seio da organização.

Desta forma, é perfeitamente aceitável inferir-se que a improbidade e a falta de ética que nascem nas máquinas administrativas devido ao terreno fértil encontrado devido à existência de governos autoritários, governos regidos por políticos sem ética, sem critérios de justiça social e que, mesmo após o advento de regimes democráticos, continuam contaminados pelo “vírus” dos interesses escusos geralmente oriundos de sociedades dominadas por situações de pobreza e injustiça social, abala a confiança das instituições, prejudica a eficácia das organizações, aumenta os custos, compromete o bom uso dos recursos públicos e os resultados dos contratos firmados pela Administração Pública e ainda castiga cada vez mais a sociedade que sofre com a pobreza, com a miséria, a falta de sistema de saúde, de esgoto, habitação, ocasionados pela falta de investimentos financeiros governamentais, porque os agentes públicos que detêm o poder decisório priorizam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses sociais.

4. O comportamento ético e o controle jurídico

O tema do controle jurídico concernente ao comportamento ético da administração pública no Brasil, também pode ser referido como controle da administração pública, pois controlar-se a Administração nada mais é que exercer controle sobre o comportamento ético dos agentes integrantes da Administração, e o assunto apresenta ampla significação por tocar diretamente com algo encartado na raiz do direito administrativo. Trata-se da relação fundamental entre governantes e governados.

Em virtude dessa dualidade de sujeitos, a própria ciência do direito administrativo terminou historicamente enfatizando ora um ora outro pólo da relação, e todos nós, ainda que inconscientemente, fazemos o mesmo, em maior ou menor medida. Fala-se então nas “ideologias implícitas no direito administrativo”.

O Direito Administrativo para uns nada mais é senão o direito privilegiado do Estado, o direito das prerrogativas exorbitantes do Poder Público, o direito especial do Estado (o que pode ser chamado também enfoque “*ex parte principe*”). Para outros, porém, em posição diametralmente oposta, o direito administrativo é antes direito defensivo do cidadão frente ao Estado, direito especial da cidadania (enfoque “*ex parte populi*”).

Diante disso, tais ideologias condicionam em grande parte a interpretação no direito público, e, em especial, dos institutos de direito administrativo. No Brasil, por fatores variados, inclusive pela forma predatória de nossa colonização, predominou sempre uma compreensão autoritária do direito administrativo, que enfatizava antes as prerrogativas excepcionais do poder público do que os deveres jurídicos da Administração e as garantias do administrado.

Atualmente temos assistido na doutrina ao menos o maior destaque às garantias, aos instrumentos de controle do poder, a preocupação com os deveres substanciais e formais da administração, com o afivelamento da conduta do Estado, inclusive sob o ângulo da denominada “moralidade administrativa”.

Durante o regime militar, o Brasil foi submetido aos desmandos dos dirigentes da época e depois por administradores que se arvoraram a donos e iluminados senhores da coisa pública e talvez tenham ensinado que o exercício do poder no Estado, para ser serviço, atividade de destinação pública, em favor da coletividade e não dos exercentes transitórios do poder, exige antes de tudo responsabilidade e controle.

Os termos responsabilidade e controle são expressivos de uma mesma relação jurídica. Responsabilidade diz sobre a situação jurídica do sujeito controlado face ao sujeito

controlante. Controle é termo que apreende a situação jurídica do controlante ante o controlado.

No campo da atuação do direito administrativo a sujeição a controle é algo inerente ao próprio exercício da atividade, pois esta é vista como função, atividade finalista, dirigida ao interesse de terceiros, cometida ao agente *se e enquanto* prestante à proteção dos interesses tutelados na lei.

Como é de conhecimento geral, a relação de administração, foi encarecida no Brasil por autores como os eminentes Profs. Celso Antonio Bandeira de Mello e Adilson Abreu Dallari, como noção categorial do direito administrativo, encontrou na obra de Ruy Cirne Lima a mais escorreita tradução.

Segundo Cirne Lima, a voz “administração”, seja no direito privado, seja no direito público, designa “a atividade do que não é senhor absoluto”, cujo traço característico seria “estar vinculada, não a uma vontade livremente determinada, porém, a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que o exercita”. E, por isso mesmo, consoante o mestre gaúcho, “a relação de administração somente se nos depara, no plano das relações jurídicas, quando a finalidade a que a atividade de administração se propõe, nos parece defendida e protegida, pela ordem jurídica, contra o próprio agente e contra terceiros”. (Princípios de Direito Administrativo. 6a ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 21).

Consoante o disposto, não é nada surpreendente a imensa gama de recursos, lamentavelmente nem sempre efetivos, por razões políticas e culturais, existentes para o controle da administração pública no Brasil.

Além desses fatos culturais, isto sim surpreendente, conta-se o enorme desconhecimento das alternativas de controle propiciadas pelo adequado manejo dos princípios cogentes da administração pública, alguns dos quais enunciados expressamente no art. 37 da Constituição Federal.

O que ocorre no Brasil é um comportamento inaceitável que se traduz na prática costumeira de se tratar superficialmente os princípios constitucionais, quando não simplesmente menosprezá-los como disposições meramente declamatórias, imprecisas e indetermináveis no seu conteúdo. Acostumou-se a tratar com obviedades, classificando e subclassificando os preceitos jurídicos, sem o esforço de adensar o seu conteúdo diretivo, identificar os seus usos efetivos, pelos tribunais e demais operadores jurídicos, como se fosse possível o total alheamento da doutrina ao direito efetivamente vivido.

Na questão do controle da administração quase sempre nos limitamos a classificar o controle em: A) *controle interno* (realizado por órgãos integrantes de uma mesma estrutura funcional) e em *controle externo* (realizado por órgão estranhos a estrutura do sujeito controlado), B) *preventivo, concomitante ou sucessivo* (vale dizer, o controle que antecede, é contemporâneo ou posteriori ao ato controlado); C) controle *objetivo* (dirigido a atos funcionais, verificando a sua validade jurídica) e *subjetivo* (dirigido aos titulares dos órgãos de atuação, como na remoção, nomeação, destituição, etc.); D) controle *de legalidade* (verificando a pertinência do ato no sistema legal), *de mérito* (apreciando a sua conveniência e oportunidade) e, até, mais recentemente, *controle da rentabilidade ou eficiência* (avaliando a relação custo-benefício da atuação administrativa em face de sua destinação e custo social como no controle da *economicidade*).

Tais classificações são muito úteis, contudo devem ser estudadas de modo entrosado e não estanque como é corriqueiro, fornecem subsídios valiosos para decisões a serem tomadas pelos aplicadores do direito.

Desta forma, é possível estudar-se com muito proveito, por exemplo, a ampla variedade de combinações possíveis: *controle interno de legalidade preventivo objetivo* (ex. a homologação de licitação), *controle interno de mérito sucessivo objetivo* (ex. a revogação do

ato inconveniente por motivo superveniente), *controle externo de legalidade sucessivo* (ex. controle feito em regra pelo contencioso jurisdicional, verificando *a posteriori* a validade do ato administrativo), *controle externo de mérito preventivo subjetivo* (ex. a competência deferida ao Senado Federal pelo art. 52, III, da Constituição da República para aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, o presidente e diretores do Banco Central), *controle externo de legalidade concomitante ou sucessivo objetivo* (ex. a competência prevista no art. 49, exclusiva do Congresso Nacional, para *sustar* os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar) etc. As hipóteses de entrosamento dos conceitos e de classificações em tema do controle administrativo, já se vê, são em grande número, mas lamentavelmente são pouco estudadas dessa maneira integrada, como já dito.

Realmente parece urgente na doutrina atual enfatizar e dinamizar a utilização dos princípios constitucionais da administração como instrumentos sobremodo eficazes para o controle da atuação administrativa do Estado.

Com tais assertivas procura-se demonstrar que é perfeitamente viável adensar-se todo o conhecimento dogmático a respeito dos princípios constitucionais positivos, como forma de ampliar de uma maneira efetiva o controle da atividade administrativa, destacadamente a postura ética de cada agente público.

A fim de ilustrar as afirmações acima feitas, obviamente exploratória e sujeita ao controle da crítica, é útil fazer-se aqui uma exposição do princípio da moralidade administrativa, não se esquecendo que tal análise será feita de forma limitada.

5. O princípio da moralidade administrativa

O artigo 37 da Constituição Federal enuncia expressamente, dentre outros, o princípio da moralidade administrativa. A menção a esse princípio, pode-se dizer, que foi muito bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, freqüentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para o último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

A intenção do legislador Constituinte foi exatamente de coibir essa imoralidade no âmbito da Administração Pública. Contudo, somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado.

Este princípio impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não apenas averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Essa forma de conduta não deve apenas existir entre as relações da Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes que a integram.

Variados são os aspectos da atividade da Administração que podem vir a ser afetados ante a ausência de moralidade administrativa. Quando a imoralidade consiste em atos de improbidade, que, como regra, causam prejuízos ao erário público, o diploma regulador é a Lei n. 8.429, de 02.06.1992, que prevê as hipóteses configuradoras da falta de probidade na Administração, bem como estabelece as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis por esse tipo ilegítimo de conduta.

A referida lei também contempla os instrumentos processuais adequados à proteção dos cofres públicos, admitindo, entre outras, ações de natureza cautelar de seqüestro e arresto de bens e o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras, sem contar, a ação principal de perdimento de bens, ajuizada pelo Ministério Público ou pela pessoa de direito público interessada na reconstituição de seu patrimônio lesado.

O princípio da moralidade a obrigatoriedade de respeito por parte de toda a Administração Pública, foi consagrado não apenas pela doutrina, mas também pelo Supremo Tribunal Federal, a máxima Corte em matéria constitucional no Brasil, que acentuou:

“poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio da Administração Pública (artigo 37 CF). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos, no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzáles Perez ‘el hecho de su consagración en una norma legal no supone que con anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter’ (*El principio de buena fe en el derecho administrativo*. Madri, 1983, p. 15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. *O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César*”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – 2ª. Turma – Rextr. n. 160.381 – SP -, Rel. Min. Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030).

Considerações Finais

A acelerada evolução das ciências tem contribuído para um mundo cada vez mais capacitado a oferecer melhores condições de vida aos cidadãos, contudo tal evolução parece não ter atingido a grande massa de administradores públicos, haja vista que o seu pensamento encontra-se focado em interesses pessoais e não nos interesses públicos.

Há uma grave crise que permeia a sociedade hodierna, especialmente a brasileira, sendo que ela está centrada numa crise política e econômica mas, acima disso, a faceta mais importante dessa crise é a moral, que se traduz na perda do sentido da ética pública, e que por sua vez desencadeia desastres em todos os setores da Administração Pública.

A atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas e de outras instituições pode incrementar um relevante papel fiscalizador, cobrando desta forma a plena observância da ética pública, por parte dos administradores públicos, em consonância com o ordenamento jurídico do País.

Contudo, não se pode ignorar que nenhum desses órgãos fiscalizadores, especialmente um Juiz ou Tribunal, num pedaço de papel, tem a fórmula mágica para produzir consciência ética e responsabilidade a nenhum administrador público.

De outro lado é bom que se reforce que os instrumentos para a efetiva cobrança de observância de padrões éticos no serviço público, estão gizados na Constituição Federal, e consubstanciam-se nos princípios norteadores da Administração Pública brasileira, sem embargo de outros princípios decorrentes do sistema brasileiro.

Numa visão mais atual sobre essa problemática, pode-se afirmar que para a retomada de uma postura ética e de administradores realmente comprometidos com o bem estar da sociedade e progresso do País, é necessário conjugar-se as forças do setor privado, do próprio Estado (Administração) e da sociedade civil, afim de que cada um possa expressar seu pensamento sobre o tema, mostrem suas estratégias para o efetivo controle da ética pública e divulguem as informações a todos os cidadãos sobre as ações concretas desenvolvidas neste sentido.

Inegável a importância do atual momento da vida nacional e, assim sendo, o estudo da ética no serviço público e ainda mais, o controle jurídico sobre esse comportamento, deve ser

incrementado, objetivando alcançar significativas melhorias no serviço público brasileiro, baseado este nos agentes públicos, servidores públicos e nos agentes políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 9ª. Ed. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lumen Júris, 2003. 967 p.

IHERING, R. V. *A luta pelo direito*. Tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 101p.

MAFRA FILHO, F. S. A. *A ética profissional no serviço público brasileiro*. Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/textos>>. Acesso em 14 de julho de 2005.

MODESTO, PAULO. *Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 de julho de 2005.

MORAES, A. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. 381 p.

SILVA, J. T. S. (Org.). *Ética no Serviço Público*. Disponível em: <<http://www.metodista.br/forumdecidades/praca/boletim>>. Acesso em: 22 de julho de 2005.