

INTERLOCUÇÕES NECESSÁRIAS ENTRE MORALIDADE ADMINISTRATIVA E PROBIDADE ADMINISTRATIVA



Cynthia Gruending Juruena

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil

Rogério Gesta Leal

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil



Resumo

O presente artigo tem por escopo analisar as tensas relações entre moral, Direito e Estado, - adotando especialmente uma perspectiva habermasiana – a fim de verificar a estrutura e o papel da Administração Pública. Isto é, a administração não pode agir em interesse próprio, devendo sempre seguir as diretrizes determinadas pela Constituição Federal e legislação. Foi tratada também a discussão existente sobre moralidade e probidade administrativa, principalmente no que tange a corrupção. É preciso encontrar um conceito pontual de moralidade para analisar a efetivação do dever de boa administração, pois a moralidade administrativa tornou-se um direito público do cidadão. Em muitos julgados é notável a má gestão pública, e muitas vezes é afastada a punição por não enquadramento em improbidade. Pelas razões expostas no trabalho, entende-se que esta situação precisa ser alterada.

Palavras-chaves: Administração. Pública. Moralidade. Probidade. Corrupção.

Notas Introdutórias

Pretendo tratar neste texto das imbricações necessárias que há entre a moralidade administrativa, enquanto vetor axiológico de gestão da coisa pública – implicando aí sua natureza filosófica e política -, e probidade administrativa, dimensão mais deontológica do agir da máquina e dos agentes públicos na condição de gestores. Para tanto vou me valer

de alguns construtos filosóficos e políticos que estão a fundamentar o conceito de moralidade, os quais, a meu juízo, melhor servem para aferir as especificidades de suas feições pragmático-administrativas em prol do interesse coletivo, para ao depois me ocupar da proibidade administrativa já na direção do agir instrumental dos poderes públicos instituídos – por certo que me valendo dos elementos teóricos anteriormente delimitados.

As tensas relações entre Moral, Direito e Estado: um debate inconcluso

No plano da filosofia contemporânea, Jürgen Habermas lembra que os trabalhos de sistematização dos juristas especializados tornaram consciente o processo de validade pós-tradicional do direito (antes fundado pela tradição e pelo carisma weberiano), fazendo com que as diferentes proposições jurídicas tivessem que ser fundamentadas como parte integrante de uma ordem jurídica tornada compreensível a partir de normas que se encontram expostas, sempre, a exames discursivos (HABERMAS, 1986).

Esta ordem jurídica, por sua vez, só é legítima – na reflexão habermasiana e para mim – se estiver fundada numa relação interna entre moral e direito. Mas que relação é esta? É a relação na qual o universo moral constituído como processo histórico (e não natural) opera fundacionalmente na estratificação do direito moderno, notadamente através de suas regras e princípios.

Muitos destes princípios são, simultaneamente, de natureza jurídica e moral, tal como se consegue facilmente deduzir no direito constitucional. Os princípios morais do direito natural tornaram-se em direito positivo no estado constitucional moderno. Por isso, e perante discursos morais, as vias de fundamentação institucionalizadas, por procedimentos jurídicos, permanecem abertas de um ponto de vista lógico-argumentativo (HABERMAS, 1986, p. 33).¹

É claro que por detrás desta assertiva está a tese defendida por Habermas de que é a argumentação moral como procedimento a forma mais adequada à formação volitiva racional, no sentido de que cada um que queira argumentar seriamente sobre os interesses e desejos que possui tem de aceitar as suposições ideais regulatórios destas possibilidades de forma exigente, ou seja, cada participante numa *práxis* da argumentação tem que antever, de forma pragmática, que em princípio todos os indivíduos possivelmente atingidos por esta argumentação ou disposição normativa poderiam participar como livres e iguais, numa

¹ Adverte o autor, todavia, que: de certo modo, o direito positivo enterra, com uma velocidade de alteração crescente, os seus próprios fundamentos de validade. Com cada mudança de governo, outros interesses tornam-se dominantes, os quais se por exemplo, no direito de empréstimo, família ou impostos (p. 38).

procura cooperativa da verdade, na qual somente a coesão do melhor argumento teria a possibilidade de vencer (HABERMAS, 2000).

Para além disto, há que se ter em conta também o problema das múltiplas ordens axiológicas das sociedades complexas como são as de hoje, nas quais a tolerância e solidariedade por vezes servem de argumentos justificadores de certos comportamentos individuais que não se enquadram hegemonicamente (moral autônoma). Como diz Habermas:

Características importantes do direito positivo tornam-se compreensíveis, quando concebemos o direito a partir do ponto de vista do equilíbrio das fraquezas de uma moral autônoma. Expectativas de comportamento, institucionalizadas juridicamente, ganham uma força obrigatória através do seu acoplamento a um potencial estatal de sanção. Elas estendem-se aquilo que Kant chamou de aspecto exterior do agir, e não a motivos e atitudes morais, que não podem ser impostos. A administração profissional daquele direito, exarado e aperfeiçoado pública e sistematicamente, dispensa as pessoas jurídicas privadas do esforço, que é exigido, ao próprio indivíduo isolado, na resolução moral de conflitos de ação (sic) (HABERMAS, 1986, p. 61).

Habermas prefere ver a moral como complementar ao direito, compensando em parte tanto os déficits de legitimidade e autonomia deste último, mas contribuindo à primeira em engajamento para ação institucionalizada. A moral é mais rigorosa, vez que observa toda ação à luz de um princípio da universalização. Todavia, após o desencantamento, permanece como poderosa motivação individual para ação, sem, todavia, maiores conseqüências sociais do seu descumprimento (HABERMAS, 1997)². É fruto de um procedimento reflexivo na própria tradição sem que existam ritos com hora marcada como no direito.

A questão é que direito e moral estão diferenciados do *ethos* da sociedade, isto é, são, por óbvio, fruto de uma sociedade, mas, por outro lado, não são o *espelho* desta mesma sociedade. Eles são também respostas a mesmos problemas: como é possível ordenar legitimamente relações interpessoais e coordenar entre si ações servindo-se de normas justificadas? E como é possível solucionar consensualmente conflitos de ação na base de regras e princípios normativos reconhecidos intersubjetivamente? (HABERMAS, 1997).

É possível porque àquelas normas morais e éticas forjaram-se a partir da constituição de um mundo racional e intersubjetivamente compartilhado, fundada a partir de

² Lembra o autor que o direito, dado o princípio do discurso transformado em princípio da democracia, é aberto a considerações morais. Complementa esta, contudo, no sentido de que, a partir da estatuição do código do direito e sua faticidade, o direito tem atributos que permitem tanto um alívio motivacional pela confluência de expectativas (as pessoas passam a saber o que fazer com um pouco mais de certeza), bem como pela institucionalização do direito em poderes organizados em força, compensando também os déficits de programação para a ação instrumental (a eventual sanção pode levar ao comportamento previsto).

princípio que transcenda o contexto pessoal e hermenêutico de cada ser autônomo no exercício de sua liberdade individual, a saber, para Habermas, o *Princípio da Universalização*, oportunidade em que os indivíduos deveriam ter examinado: (a) se podem querer a entrada em vigor de uma norma controversa relativamente às conseqüências e efeitos colaterais que teriam lugar se todos a seguissem; (b) se todo aquele que se encontrasse em semelhante situação poderia querer a entrada em vigor de semelhante norma; (c) que as conseqüências e efeitos colaterais, que (previsivelmente) resultarem para a satisfação dos interesses de *cada* um dos indivíduos do fato de ser ela *universalmente* seguida, possam ser aceitos por *todos* os concernidos (e preferidos a todas as conseqüências das possibilidades alternativas e conhecidas de regramen) (HABERMAS, 1989).

O ponto de corte entre o bom e o justo, ou seja, entre o ético e o moral, entendido o primeiro como uma totalidade cultural localizada e o segundo como o dado universal, é justamente a possibilidade de ‘universalização’ de normas éticas para morais. Ou seja:

Mas as idéias (sic) do bem viver não são representações que se tenham em vista como um dever abstrato; elas marcam de tal modo a identidade de grupos e indivíduos que constituem uma parte integrante da respectiva cultura ou personalidade. Assim, a formação do ponto de vista moral vai de mãos dadas com uma diferenciação no interior da esfera prática –as questões morais que podem, em princípio, ser decididas racionalmente do ponto de vista da possibilidade de universalização dos interesses ou da justiça, são distinguidas agora das questões valorativas, que se apresentam sob o mais geral dos aspectos como questões do bem viver (ou da auto-realização) e que só são acessíveis a um debate racional no interior do horizonte não-problemático de uma forma de vida historicamente concreta ou de uma conduta de vida individual (HABERMAS, 1989, p. 130 – 131).

Mas como se dá isto no plano da dogmática jurídica? Desde a Modernidade e seus modelos de Democracia, via representação política e os instrumentos densificadores (Parlamento, Sufrágio, Processo Legislativo, Constituinte, etc.), a partir dos quais a soberania popular (votade geral) se faz presente no espaço público (inclusive de forma mais ativa contemporaneamente – Democracia Participativa e Deliberativa³), em especial no momento instituidor da Constituição, que condensa os elementos axiológicos eleitos nos processos de deliberação comunitária.

E digo isto exatamente para advertir sobre os perigos dos protagonismos exacerbados de outros Poderes – públicos e privados – de decisionismo político (institucional ou não), como o ativismo judicial e do Poder Executivo, e mesmo do mercado, que, por vezes,

³ Ver o texto LEAL, Rogério Gesta. (organizador). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011 – E-book, acesso em www.unisc.br/editora.

usurpam funções e competências, ao se erigirem como legitimados para definir/criar direitos em nome da Sociedade.⁴

Claro que não se podem afastar argumentos morais das decisões judiciais, o desafio é que a articulação entre os princípios e as decisões políticas seja coerente no sentido de que se dê a aplicação do princípio no qual se apóia a decisão e não meramente a aplicação de uma regra particular anunciada em nome daquele princípio.

Ao fundir pretensões jurídicas e morais, o texto jurídico faz com que a validade de um direito dependa não somente de uma determinada regra positiva, mas de complexos problemas morais, isto porque, ao ser compreendida de forma mais aberta, a regra jurídica desmistifica-se, abandonando a onipotência que o positivismo jurídico lhe atribui e tornando-se uma fonte extraordinária de direitos morais. Por tais razões é que se opera no âmbito da cotidiana tarefa de interpretação da Constituição verdadeira *moral reading of the Constitution*, aqui entendida como “The moral reading proposes that we all—judges, lawyers, citizens—interpret and apply these abstract clauses on the understanding that they invoke moral principles about political decency and justice” (DWORKIN, 1996, p. 3).⁵

Assim, o ato judicatório será um ato político, na medida em que se valerá de certos princípios – que podem ser desprendidos da regra jurídica -, para, através dos mesmos, buscar os direitos morais das partes pertinentes às suas pretensões. Este mecanismo, que vincula as questões práticas (relativas à tomada de decisões do juiz) às questões teóricas da concepção da regra jurídica, oferece uma resposta (através do direito) à sociedade pela via da realização possível da justiça, ao mesmo tempo em que deve ser controlada socialmente, haja vista que não há uma nítida e absoluta distinção entre argumentos morais universais e argumentos morais pessoais que se entrecruzam no cotidiano das práticas judiciais.⁶ Daí a advertência de Dworkin quando chama a atenção para o fato de que:

⁴ Ver neste sentido o texto LEAL, Rogério Gesta. *As Responsabilidades Políticas do Ativismo Judicial: Aspectos Teórico-Práticos da Experiência Norte-Americana e Brasileira*. In LEAL, Rogério Gesta (organizador). *Ativismo Judicial e Déficits Democráticos: algumas experiências latino-americanas e européias*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. Igualmente ver o excelente texto de COUTINHO: *A absurda relativização absoluta de princípios e normas: razoabilidade e proporcionalidade*. In COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda, FRAGALE FILHO, Roberto e LOBÃO, Ronaldo (organizadores). *Constituição & Ativismo Judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

⁵ Adverte o autor que: “The moral reading therefore brings political morality into the heart of constitutional Law. But political morality is inherently uncertain and controversial, so any system of government that makes such principles part of its law must decide whose interpretation and understanding will be authoritative”. E neste sentido, com certeza não é o Poder Judiciário o único ator que tem tal competência – a despeito de ser o guardião final da Constituição.

⁶ Correto está Dworkin, analisando a entrevista que o Senado americano fez do candidato à Suprema Corte dos EUA, John Roberts, na qual o candidato tentava escapar de se filiar às correntes mais originalistas de interpretação e aplicação da Constituição, sustentando que era o caso concreto que induziria as teses de filiação, sustentou: “This more pragmatic approach, which lets a judge’s sense of how case should be decided govern the

Pero la ubicuidad de la lectura moral se torna evidente cuando las convicciones principistas de algún juez, identificadas, sometidas a prueba, y tal vez modificadas por la experiencia y la discusión, apuntan en dirección opuesta, porque, entonces, hacer cumplir la Constitución debe querer decir, para ese juez, decirle a la mayoría que no puede tener lo que quiere (DWORKIN, 2009, p. 105).

Vale a pena lembrar o registro de Habermas para o que interessa:

Uma Constituição que é democrática, não somente de acordo com seu conteúdo, mas também de acordo com a fonte de sua legitimação, constitui um projeto capaz de formar tradições com um início marcado na história. Todas as gerações posteriores enfrentarão a tarefa de atualizar a substância normativa inesgotável do sistema de direitos estatuído no documento da Constituição, a legislação em vigor continua a interpretar e a escrever o sistema dos direitos, adaptando-o às circunstâncias atuais (e nesta medida, apaga a diferença entre normas constitucionais e simples leis). É verdade que essa continuação falível do evento fundador só pode escapar do círculo da autoconstituição discursiva de uma comunidade se esse processo, que não é imune a interrupções e a recaídas históricas, puder ser interpretado, a longo prazo, como um processo de aprendizagem que se corrige a si mesmo (HABERMAS, 2003, p. 165).

Daí a importância das chamadas normas jurídicas principiológicas, pois que representam a legitimidade das escolhas públicas civilizatórias no que diz com que tipo de Sociedade se pretende viver, e com que procedimentos. Pode-se dizer até que:

L'ordine normativo ha imposto la sua verità, la verità del legislatore che diviene l'unica verità in grado di salvaguardare il **bene comune**, ovvero il progetto che **normalizza** la convivenza. La verità normativa diventa, in questo senso, una strategia di aggregazione e di riconoscimento, sia dal punto de vista terminologico e concettuale, sia dal punto de vista pratico e concreto (RUFINO, 2012, p. 17).

Quando tais normas são violadas, é a própria matriz criativa do social que se vê atacada, instabilizando as bases do convívio societal e instalando ambiências de insegurança – quebra da confiança – na Ordem Democrática e em suas instituições e momentos conformadores, abrindo espaços para o caos mitigador de Direitos e Garantias Fundamentais, públicos e privados.

O debate filosófico e pragmático sobre a natureza destas normas (princípios e regras) tem se dado internacional e nacionalmente à exaustão, razão pela qual basta dizer, ainda com Habermas, que no plano normativo dos Estados Nacionais a Constituição, por exemplo, apresenta-se como um todo dinâmico, na qual os interesses e bens jurídicos

method of interpretation he uses to decided it, rather than the other way around, is the most open invitation possible to result-driven adjudication, that is, to a judge putting his own policy preferences into his decision rather than trying to filter them out". Idem, p. 11.

individuais e públicos têm que ser temperados à luz de *princípios supremos constitucionais* e de uma compreensão holista da própria Constituição (HABERMAS, 1997).⁷ É tão convicta a tese do autor alemão que sustenta:

Simplemente, não existe um direito que não poderia ser limitado, com base em considerações de princípios. Por isso, o Tribunal Constitucional Federal estabeleceu o «princípio da acção recíproca»; cada elemento isolado da ordem jurídica pode, no seu todo e de acordo com o contexto, ser interpretado de modo diferente, a partir da compreensão da «ordem axiológica da lei constitucional». A partir desta antecipação, guiada por princípios, no sentido reconstruído do todo, estabelece-se, na verdade, não a nível do conteúdo dos diplomas, mas sim, metodicamente, uma bigradação entre ordem legal e princípios legitimadores. Esta tem como consequência uma insegurança jurídica considerável (HABERMAS, 1997, p. 49).

Veja-se ainda que, se o ordenamento jurídico deve ser normativamente fonte de legitimação e não simples meio fático da organização do poder, então o poder administrativo (por exemplo) tem que ser retroligado aqueles elementos normativos produzidos comunicativamente. Essa retroligação em geral realiza-se através de uma divisão funcional dos poderes, porque a tarefa do Estado Democrático de Direito consiste não apenas em distribuir equilibradamente o poder político, mas também em despi-lo de suas formas de violência através da racionalização (HABERMAS, 1997).

Então é que o autor traz a tese da existência nas relações sociais de diversos tipos de poder, dentre os quais o poder comunicativo - que constitui-se mediante os meios discursivos dispersos da opinião pública que pode chegar a consensos sobre metas políticas em discursos pragmáticos, valores compartilhados em discursos éticos, ou normas de ação em discursos morais. Este poder comunicativo, que surge discursivamente nas instâncias da opinião pública, tem de penetrar nas estruturas do Estado de Direito de tal modo que possa orientar as ações do poder administrativo (HABERMAS, 1997).

O poder administrativo consiste na substituição da violência, que os indivíduos possuem em estado natural, pela violência organizada do Estado civil, permitindo a constituição das instâncias do Estado de Direito, a legislação, o governo e a justiça como uma ordem legal e, por fim, estabelece faculdades e competências que autorizam este Estado a tomar decisões vinculantes.

Com a subordinação do poder administrativo do Estado de Direito ao poder comunicativo dos cidadãos, as instituições estatais amoldam-se às condições normativas

⁷ Correto o autor a lembrar que a qualidade racional da legislação política não depende, somente, do modo como as maiorias eleitas e as minorias protegidas atuam dentro do parlamento. Ela depende, igualmente, do nível dos participantes e da formação escolar, do grau de informação e do rigor de articulação de questões resumidamente controversas: do caráter discursivo da formação de opinião não institucionalizada na esfera pública política.

democráticas e procedimentais da autolegislação; isso, porém, somente pode ocorrer porque o direito funciona como meio de transformação daquele poder comunicativo em administrativo, uma vez que, do ponto de vista do sistema político, o consenso que se gera discursivamente e as razões que se aduzem a favor das leis continuam sendo interpretados, pela óptica do poder, como resultado do conflito entre interesses divergentes.⁸

Por outro lado, Habermas mais uma vez inova ao demonstrar que, do ponto de vista da lógica da argumentação, as instâncias que fazem, aplicam e executam as leis estão regidas por diferentes lógicas argumentativas em vista de sua função. Em princípio, somente a função legislativa dispõe de modo plenamente livre dos argumentos geradores do direito. Já a função judiciária dispõe da liberdade de reconstruir de maneira coerente estes mesmos argumentos, enquanto que a **administração**, em vista das normas sugeridas:

[...] amarram a persecução de fins coletivos a premissas estabelecidas e limitam a atividade administrativa no horizonte da racionalidade pragmática. Elas autorizam as autoridades a escolher tecnologias e estratégias de ação, com a ressalva de que não sigam interesses ou preferências próprias – como é o caso de sujeitos de direito privado (HABERMAS, 1997, p. 239).

Por tais razões é que a Administração Pública não pode se afastar das diretrizes axiológicas demarcadas pela Constituição e legislação ordinária, pois estaria assim agindo usurpando Poder que não possui, podendo até configurar ilícitos administrativos, cíveis e penais. Mais que isto, mesmo em nome de uma Sociedade do Bem Estar, não pode o Estado deixar de fomentar e constituir espaços de gestão pública compartilhada, adotando políticas públicas decisionistas e sem a participação social, pois já advertira o autor alemão que a experiência do Estado do Bem-Estar mostrou que o poder administrativo do Estado de Direito, mais que institucionalizar o poder comunicativo dos cidadãos, caracterizou-se por uma tendência à autoprogramação, a qual se verifica na escolha de programas de ação independentemente da participação desta cidadania.

Conclue-se fácil a partir destes elementos que a relação entre moral, direito e Estado é por demais estreita, constituindo estas esferas de organização social instâncias retro-

⁸ Jessé Souza já advertia que: “Em Habermas, destaca-se a conexão complementar e problemática de “poder comunicativo” e “poder administrativo”. O poder comunicativo manifesta-se nos procedimentos democráticos de formação da vontade estatal que, além de incluir o processo eleitoral e o legislativo, abrange o discurso em vários níveis da esfera pública. Trata-se da determinação de decisões vinculatórias e da produção de normas jurídicas entre sujeitos orientados na busca do entendimento. O poder administrativo corresponde à dominação legal racional no sentido weberiano. Habermas propõe que o direito seja compreendido como o meio de conversão do poder comunicativo em poder administrativo”. SOUZA, JESSÉ (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria contemporânea*. Brasília: UnB, 2001, p.123.

alimentadoras do modelo de Democracia que se pretende viver, ao mesmo tempo que condiciona as ações e políticas públicas da Administração.

É importante agora verificar como a dogmática jurídica recepcionou estes elementos em termos internacionais e no Brasil.

Densificações jurídicas da Moralidade e da Probidade no âmbito da Administração Pública:

No âmbito internacional a Organização das Nações Unidas tem se ocupado desta discussão sobre a moralidade e probidade administrativa de forma mais pontual e inclusive no que diz com as suas particularidades operacionais no que toca à corrupção e condutas criminosas envolvendo o ponto, desde praticamente os termos da Resolução 415(V), da Assembléia Geral, de 01.12.1950.

Varias iniciativas foram tomadas desde então, dentre as quais a sugestão para se criar um Código Internacional de Conduta para Funcionários Públicos, como recomendado pelo Conselho Econômico e Social, na Resolução 1996/8; e pela Assembléia Geral, a partir da Resolução 51/59, de 12.12.1996, adotando este Código.

O Brasil assinou a Convenção sobre o Combate a Corrupção de Funcionários Públicos em 29/03/1996, editando algumas leis que vão ao encontro destas preocupações, como a Lei 8.027, de 12/04/1990, que dispõe sobre *normas de conduta dos servidores públicos civis da união, das autarquias e das fundações públicas*, e o Decreto 1.171, de 22/06/1994, que aprova *o código de ética profissional do servidor publico civil do poder executivo federal*.

Outra Resolução importante nesta direção foi a da Assembléia Geral de n.54/205, de 27.01.2000, sobre a Prevenção de Praticas Corruptas e Transferências Ilegais de Fundos, tendo no particular a contribuição do Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Internacional (CICP), juntamente com o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para a Pesquisa em Crime e Justiça (UNICRI), de Roma, os quais elaboraram um programa global contra a corrupção.⁹

Há três (03) grandes centros de atração da Corrupção identificados pela UNICRI: (a) a corrupção institucional na Administração Publica em todos os seus escalões,

⁹ Este programa da UNICRI tem duas partes, uma envolvendo a pesquisa sobre a corrupção, e a outra envolvendo ajuda técnica a países que pretendem desenvolver mais instrumentos de combate a corrupção. Ver o site www.unicri.it.

(b) a Corrupção em atividades negociais, comprometendo a competição, (c) o alto índice de corrupção nos centros decisórios, sejam políticos, financeiros ou administrativos. Em face destes estudos, foi sugerida a criação de um Protocolo de Monitoramento da Corrupção, para acompanhar o seu desenvolvimento, assim como um Banco de Dados Internacional em Corrupção.

Já no âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA, em 10/06/1994 sua Assembléia Geral adotou uma Resolução sobre *probidade e ética*, incitando a criação de um grupo de trabalho no Conselho Permanente da OEA, que foi criado e encarregado de compilar e estudar as legislações nacionais acerca da ética pública e suas conseqüências e tratamentos. A partir deste período, a OEA requereu de seus membros estudos pontuais sobre o tema e, baseada nestes relatórios, a Assembléia Geral adotou, em 09/06/1995, *Resolução acerca da Probidade e Ética pública*, convocando um seminário que ocorreu no Uruguai em novembro de 1995. A partir destes debates a Assembléia Geral ainda adotou A Convenção Interamericana contra a Corrupção, que entrou em vigor em 07/03/1997.¹⁰

Há ainda a *Convenção Penal Contra a Corrupção*, de iniciativa do Conselho da Europa, que teve aberta sua assinatura em 27/01/1999, acompanhada pelo Grupo de Estados contra a Corrupção - GRECO, aberto a Estados membros da Europa e a não membros.¹¹ Esta Convenção também prevê a responsabilidade de pessoas jurídicas no âmbito penal exatamente em face da dificuldade de se apurar responsabilidades em redes criminosas protegidas por empresas de fachada.

De importante registro a *Convenção Civil sobre a Corrupção*, elaborada pelo Conselho da Europa logo após a aprovação da Convenção Penal, exatamente para criar mecanismos civis de reparação de danos patrimoniais e extra-patrimoniais provocados por atos corruptivos. Além da Convenção requerer que os Estados prevejam em suas legislações internas o direito de mover uma ação civil em casos de corrupção, também previu a situação da responsabilidade do Estado decorrente de ato de Corrupção cometido por funcionário público no exercício de suas funções. Poucos países assinaram esta Convenção.¹²

Todos estes documentos, a despeito de que focados mais no tema da corrupção, estão conectados em suas disposições de motivos e mesmo nas normas que os

¹⁰ Ver os documentos do sítio www.oas.org/. Vários países assinaram esta Convenção Interamericana contra a Corrupção, dentre os quais Paraguai, México, Argentina, Chile, Uruguai, Brasil (que o fez em 29/03/1996).

¹¹ Ver o sítio eletrônico www.coe.fr. Ver também o texto de TEOBALD, Richard. *Corruption, Development and Underdevelopment*. New York: Hound-mills, Basingtoke, Hampshire, Macmillan, 2009.

¹² Ver o sítio <http://conventions.coe.int/>.

detalham, com a preservação da moralidade na gestão do interesse público, e configuram instrumentos internacionais importantes desencadeadores da aquilatação das normativas nacionais de diversos países, inclusive do Brasil.

No que diz com a legislação interna, a moralidade administrativa está inserida na Constituição Federal brasileira de 1988 como princípio fundamental a ser obedecido pela Administração Pública, sendo diversos e variados os desdobramentos desta moralidade por atingir, de modo nuclear, o aspecto axiológico das ações concretas desenvolvidas pelos agentes públicos.

A doutrina especializada atribui a Maurice Hauriou (1976)¹³ a sistematização do conceito a respeito da moralidade administrativa. Segundo o referido doutrinador, não se busca impor, na prática da atividade administrativa, uma moral comum, mas sim uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.

Tem-se, portanto, na escola administrativa francesa, a base da construção da moralidade administrativa moderna, como princípio que se compõe da afirmação de que a legalidade dos atos jurídico-administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei. Mas, a conformidade desses atos aos princípios basilares da Boa Administração, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da moralidade administrativa.

Mais tarde, a noção foi ampliada pela doutrina francesa para abarcar também a análise dos motivos (Welter), extensão acolhida na doutrina brasileira por Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1974), com a adesão de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1992), que inclui na moralidade também a análise do objeto do ato administrativo, que será contrário à moralidade se for impossível, desconforme com sua finalidade ou ineficiente.

Assim é que, a partir do princípio da moralidade administrativa, a satisfação dos requisitos legais do ato não é suficiente, impondo-se ir adiante à análise da ação administrativa, no intento de investigar se, realmente, há interesse público nela, ou outro tipo de interesse desse divorciado.

¹³ Para o autor, esta moralidade diz respeito a ações que têm como resultados elementos satisfatórios ao interesse da comunidade, fim primordial da Administração Pública.

Em outras palavras, é indispensável à caracterização da moralidade de um ato administrativo a análise do motivo e do objeto de tal ato, o que possibilita afirmar se houve ou não a efetivação do dever de boa administração inerente ao Administrador/Interesse Público.¹⁴

De se ver que o âmbito de subjetividade que a moral contém implica não se tratar apenas de saber se é ou não legal determinado ato de gestão pública, mas se ele está ou não em consonância com os objetivos, finalidades e princípios, constitucionais e infraconstitucionais, que informam a Administração. A finalidade do controle da moralidade, assim, é fundamentalmente assegurar que esteja sempre de acordo com os *vectores axiológicos e vinculantes* que sempre impõem o interesse público.¹⁵

Observa-se, dessa forma, que o conceito de moralidade é determinante de regras de conduta, ou seja, traça linhas de comportamentos para o administrador, fazendo com que este, ao realizar seus atos, observe, além dos elementos constitutivos próprios de cada um, a eficácia e eficiência dos mesmos, de forma transparente, no plano dos compromissos e vinculações político-jurídicas já existentes (FRAGOLA, 1992).

A identificação da compatibilidade da atividade administrativa com aqueles vetores é matéria complexa que conduz a situações singulares, dotadas de sutilezas que desafiam o aplicador e intérprete do direito. Sobrinho (1974), numa perspectiva mais pragmática, elenca quatro hipóteses que podem configurar quebra ao princípio sob comento: a) a do fato não justificar o ato, viciando-o na origem; b) a do ato não corresponder ao fato, desviando-se da causa; c) a do fato não exteriorizar motivos determinantes categóricos; d) a do ato não formalizar regras jurídicas estabelecidas.

O elemento moral, a partir da Constituição Brasileira de 1988, passa, desta forma, a integrar o ato administrativo por força de preceito da mais alta categoria. A consequência gerada é de relevância, porque a moralidade passou a ser um requisito constitucional de sua validade e legitimidade, evidenciando-se como um dos elementos integrantes da sua formação.

A jurisprudência nacional já vem, há bastante tempo, insistindo em assim compreender este princípio, entendendo, por exemplo, em sede de Ação Popular, que basta

¹⁴ Evidencia-se, pois, viciada a moralidade administrativa quando houver a prática de um ato fundado em motivo inexistente, insuficiente, incompatível etc.; do mesmo modo, caracteriza-se a imoralidade administrativa quando o ato visar a objeto impossível, desconforme e ineficiente ao permissivo legal e ao interesse público. Neste sentido o texto de MAIRAL, Héctor. *Control Judicial de la Administración Pública*. V.I. Buenos Aires: Depalma, 1990, p. 134.

¹⁵ Este tema está aprofundado no livro LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

existir ato administrativo que contraria normas específicas que regem a sua prática ou que se desviam dos princípios que norteiam a Administração Pública, para os fins de ensejar sua interposição, afigurando-se como dispensável a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos no caso concreto, já que o disposto no inciso LXXIII, do art.5º, da Constituição Federal, abarca, não só o patrimônio material do Poder Público, como também o patrimônio moral, o cultural e o histórico.¹⁶

Em outra situação curiosa do legislativo brasileiro, a jurisprudência pátria mais antiga entendeu que, uma vez sendo a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, nos termos do que dispõe a Carta Política, em seu art.29, V, ocorrendo a fixação pelos edis de sua própria remuneração para vigor na própria legislatura, estariam praticando ato inconstitucional lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, mas também à moralidade administrativa que constitui patrimônio moral da sociedade.

Isto evidencia certa autonomia jurídica à moralidade administrativa, enquanto princípio constitucional que é, sem depender sua efetividade de outros princípios a ela referentes – como a lealdade, boa-fé, veracidade e honestidade, como quer Marcio Cammarosano (2006), e mais, com tais feições, dá legitimidade ativa amplíssima a quem quer que seja para os fins de denunciar e reivindicar investigação sobre potenciais violações aos princípios axiológicos que informam e vinculam o gestor público.¹⁷

Isto é tão evidente que há autores, inclusive, que associam ao tema da moralidade que se discute a probidade administrativa, como Marcelo Figueiredo, ao sustentar que a probidade é espécie do gênero moralidade administrativa, nos termos do art. 37, caput, e seu § 4º, da Constituição Federal de 1988, eis que o núcleo da probidade estaria associado ao princípio da moralidade administrativa (FIGUEIREDO, 1995). Na mesma direção vai José Afonso da Silva, quando assevera:

[...] é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer'. Cuida-se de uma imoralidade administrativa

¹⁶ Conforme decisão RE-170768- DJ:13/08/99. PP-00016, EMENT.VOL.01958-03, PP-00445. Julgamento em 26/03/99, Primeira Turma, Relator: Ministro Ilmar Galvão. Origem: São Paulo.

¹⁷ Isto vai se estender a uma espécie de imoralidade administrativa que é a improbidade, haja vista que o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de dizer que: *É admitida a instauração de procedimento administrativo destinado a investigar a prática de ato de improbidade até mesmo em caso de denúncia anônima, quando esta for verossímil*. Decisão de sua Segunda Turma, no RMS 30510, julgado em 17/12/2009.

qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (SILVA, 2004, p.187-188).

Di Pietro (2011) igualmente tem dito que os princípios moralidade e probidade têm pontos de confluência muito fortes, embora algumas leis façam referência separadamente a cada um deles. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões imoralidade e improbidade, porque esta tem um sentido mais amplo e mais preciso, por abranger não somente atos desonestos ou imorais, mas também atos ilegais. Efetivamente, na lei de improbidade administrativa, a lesão à moralidade é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.

No caso brasileiro, Fábio Medina Osório propõe uma formulação conceitual caracterizadora da improbidade administrativa a partir de feições mais pragmáticas:

(A) Categoria ético-normativa ligada à idéia de honra institucional, no marco da moralidade institucional republicana, que abarca patologias e transgressões normativas consubstanciadas em graves desonestidades e ineficiências funcionais dos agentes públicos, nas flutuações pertinentes à proporcionalidade enquanto postulado normativo e exposta ao processo hermenêutico institucionalizado num marco da razoabilidade.

(B) Espécie de má gestão pública, em que podem existir múltiplas categorias, revestindo-se das notas da desonestidade ou ineficiência graves, passível de cometimento por ações ou omissões, dolosas ou culposas, por parte de agentes públicos no exercício de suas funções ou em razão delas, com ou sem a participação de particulares.

(C) Exige a vulneração de regras legais e princípios (ou princípios e regras) constitucionais que presidem as funções públicas com grave agressão a direitos fundamentais e a normas de cultura administrativa vigentes;

(D) Perfectibiliza-se a partir de normas sancionadoras em branco, que se integram e complementam por outras normas, e não pela simples violação a princípios e muito menos pela direta incidência da Lei 8.429/92 (OSÓRIO, 2007, p. 142).

Concordo em parte com os termos enunciados por Osório, eis que, a meu sentir, pelos fundamentos acima expostos, a violação de princípios da administração pública podem sim caracterizar suficientemente atos de improbidade, sem estarem vinculados a uma lei específica – como a 8.429/92, aliás, é o que prevê a própria norma infraconstitucional referida, em seu art.11.

Sobre o ponto, sei que há séria divergência doutrinária e jurisprudencial no que tange ao tema da exigência de dolo à caracterização da violação de princípio da administração pública – não bastando a culpa para tanto -, porém, filio-me ao entendimento de que lesão a princípios administrativos contida no art. 11, da Lei nº 8.429/92, não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou

imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade, como já teve oportunidade de decidir o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESPESAS DE VIAGEM. PRESTAÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADE. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO. DANO AO ERÁRIO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. SANÇÃO DE RESSARCIMENTO EXCLUÍDA. MULTA CIVIL REDUZIDA.

1. A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedente da Turma. Superior Tribunal de Justiça, REsp 880.662/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2007, DJ 01/03/2007 p. 255.

É preciso que se diga, no entanto, que a doutrina e a jurisprudência majoritária neste aspecto são no sentido da necessidade de dolo na conduta violadora de princípios, sob o argumento de que a LIA não se destina à punição do administrador inábil ou de quaisquer ilegalidades verificadas no decorrer do dia a dia da Administração, as quais devem ser tratadas em diplomas menos rigorosos, com a aplicação de advertência e suspensão, por exemplo, previstas na Lei nº 8.112/90, reservando-se esta norma para os casos em que a conduta do agente é manifestamente desonesta.¹⁸

Fábio Medina Osório cria um argumento sofisticado para justificar esta posição, a meu juízo esvaziadora das potencialidades profiláticas e fortalecedoras da moralidade e probidade na Administração Pública, dizendo que:

Ainda que se admitam modalidades culposas de improbidade, imperioso reconhecer que os agentes públicos têm direito ao erro juridicamente tolerável. Não se pode aniquilar o direito ao erro, que fomenta, indiretamente, a boa gestão pública pela assunção responsável de riscos, pela ousadia e pela complexidade que a Administração Pública exige na tomada de decisões. O direito ao erro está inserido na estrutura normativa básica de cada um dos tipos previstos especialmente nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, pois é óbvio que nem toda lesão ao erário ou mesmo aos princípios da Administração Pública hão de transformar-se em um ato típico de improbidade definido nessa legislação (OSÓRIO, 2012, http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html, p. 04).

Continuando o raciocínio de Osório, o mesmo ainda induz que:

¹⁸ Ver a decisão do Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, no REsp 414697, julgado em 16/09/2010, em que rechaça a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo a presença de dolo nos casos dos arts. 9º e 11 – que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente –, e ao menos de culpa nos termos do art. 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário. Da mesma forma o REsp 1038777, julgado pela Primeira Turma em 03/02/2011.

Nem toda ilegalidade configura improbidade, e as infrações devem ser classificadas de acordo com critérios hierárquicos. Aí a dimensão fragmentária do Direito Punitivo em geral. Uma violação aos princípios da Administração Pública pode dar lugar a respostas exclusivamente disciplinares do Estado, sem adentrar a seara da improbidade, por exemplo (*idem*).

É estranha tal posição, pois se o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de dizer que não se aplica o princípio da insignificância nos casos de improbidade administrativa¹⁹, e que não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa, seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal²⁰, como constituir o argumento de que esta norma não pode responsabilizar atos de gestão que violam os princípios da Administração Pública causados por imperícia, negligência ou imprudência do servidor/funcionário público? Por tais razões comungo com Pazzaglini, Elias e Fazzio, quando sustentam que a LIA busca atingir a improbidade enquanto corrupção administrativa que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), “revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos” (PAZZAGLINI FILHO, M; ELIAS ROSA, M. F. e FAZZIO JÚNIOR, W. 2006, p. 29).

Lúcia Valle Figueiredo (1994, p. 45) afirma que “o princípio da moralidade vai corresponder ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os ‘standards’ comportamentais que a sociedade deseja e espera”. Já Cármen Lúcia Antunes Rocha considera extremamente importante a observação deste princípio para que seja realizada justiça:

(...) a moralidade administrativa não é uma questão que interessa prioritariamente ao administrador público: mais que a este, interessa ela prioritariamente ao cidadão, a toda a sociedade. A ruptura ou afronta a este princípio, que transpareça em qualquer comportamento público, agride o sentimento de Justiça de um povo e coloca sob o brasão da desconfiança não apenas o ato praticado pelo agente, e que configure um comportamento imoral, mas a Administração Pública e o próprio Estado, que se vê questionado em sua própria justificativa (ROCHA, 1994, p. 191).

¹⁹ Decisão da Segunda Turma do STJ, no REsp 892818, julgado em 11/11/2008.

²⁰ Decisão da Segunda Turma do STJ, no REsp 960926, julgado em 18/03/2008.

E mais adiante, na mesma obra, conclui sustentando que a moralidade administrativa tornou-se não apenas Direito, mas *direito público subjetivo do cidadão: todo cidadão tem direito ao governo honesto*.

Por todas estas razões não há como se aceitar a orientação normativa, jurisprudencial e doutrinária de que a má gestão pública provocada por despreparo de agentes públicos, mesmo que transgressora de princípios da Administração, não poderá ser considerada improbidade para os fins de LIA.

Ainda há muito que se debater.

Abstract

This article has as in its scope analyze the strained relations between morality, Law and State, - adopting especially a habermas perspective – in order to check the structure and role of the Public Administration. This means that the administration can't act in their own interests, must always follow the guidelines set by the Federal Constitution and legislation. Has been addressed the existing discussion about morality and probity administrative, principally with regard to corruption. It must be found a specific concept of morality to analyze the realization of the duty of sound administration, because the administrative morality has become a public civil right. In a large body of case law is remarkable the low quality of public management, and many times is squashed the punishment for not framework in improbity. For the reasons explained in the work, is understood that this situation needs to be changed.

Keywords: Administration. Public. Morality. Probity. Corruption.

Referências

- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1997.
- CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *A absurda relativização absoluta de princípios e normas: razoabilidade e proporcionalidade*. In COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda, FRAGALE FILHO, Roberto e LOBÃO, Ronaldo (organizadores). *Constituição & Ativismo Judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.
- DWORKIN, Ronald. *La lectura moral y la premisa mayoritarista*. In Revista Diké, vol34. Madrid: Tecnos, 2009.

- . *The Moral Reading of the Constitution*. In <http://www.nybooks.com/articles>, Volume 43, nº 5, March, 21, 1996.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- FRAGOLA, Umberto. *Degli atti amministrativi*. Milano: Giuffrè, 1992.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *O controle da moralidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 1974.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios jurídicos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *A Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- . *A Inclusão do Outro*. São Paulo: Loyola, 2002.
- . *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- . *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- . *Direito e Moral*. Instituto Piaget: Lisboa. 1986.
- . *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Tecnos, 2000.
- HAURIOU, Maurice. *Precis Élémentaire de Droit Administratif*. Paris: Dalloz, 1976.
- LEAL, Rogério Gesta. (organizador). *A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de caso*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011 – E-book, acesso em www.unisc.br/editora.
- . *As Responsabilidades Políticas do Ativismo Judicial: Aspectos Teórico-Práticos da Experiência Norte-Americana e Brasileira*. In LEAL, Rogério Gesta (organizador). *Ativismo Judicial e Déficits Democráticos: algumas experiências latino-americanas e européias*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.
- . *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- MAFFESOLI, Michel. *A Transfiguração do Político: a tribalização do mundo*. Porto Alegre: Sulina, 1997.
- MAIRAL, Héctor. *Control Judicial de la Administración Pública*. V.I. Buenos Aires: Depalma, 1990.
- MARTINEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción. *Post modernidad y derecho público*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Moralidade administrativa: do conceito à efetivação*. In Revista de Direito Administrativo. V.190. Rio de Janeiro: Renovar, out./dez. de 1992.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa*. In Revista de Doutrina TRF4. Edição nº57, publicado em 30/10/2012. In http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html, acesso em 30/01/2014.
- . *Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2007.
- PAZZAGLINI FILHO, M; ELIAS ROSA, M. F. e FAZZIO JÚNIOR, W. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Atlas, 2006.
- RAMINA, Larissa L. O. *Ação Internacional contra a Corrupção*. Curitiba: Juruá, 2008.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- RUFINO, Annamaria. *Il Diritto delle Garanzie*. In TEUBNER, Gunther e RUFINO, Annamaria. *Il Diritto Possibile*. Milano: Guerini, 2012.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, 2001.
- SOUZA, JESSÉ (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria contemporânea*. Brasília: UnB, 2001.
- TEOBALD, Richard. *Corruption, Development and Underdevelopment*. New York: Houndmills, Basingtoke, Hampshire, Macmillan, 2009.

Sobre os autores:

Cynthia Gruending Juruena é graduada do Curso de Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. É integrante do Grupo de Pesquisa “Patologias Corruptivas”, coordenado pelo Professor Doutor Rogério Gesta Leal. Também participa do Grupo de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, sob coordenação da Professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa. E-mail: cynthia_newage@hotmail.com

Rogério Gesta Leal é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Túlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede

de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras. E-mail: gestaleal@gmail.com