

A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ELEMENTO VIOLADOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION AS A VIOLATOR OF FUNDAMENTAL RIGHTS

SILVA GUERRA, S.C.¹

UFRJ/UNIGRANRIO/MACKENZIE-RJ

MORAES GRANDE GUERRA, C.C.²

UFF/FIOCRUZ

SÚMARIO: Resumo 1. Introdução - 2. Breves considerações sobre Administração Pública - 3. Os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa - 4. A corrupção na Administração Pública - 5. À guisa de conclusão inacabada: a corrupção na Administração pública como elemento violador aos direitos fundamentais. - 6. Referências Bibliográficas.

Resumo: Impende salientar que o termo corrupção além de amplo apresenta-se também de maneira complexa para as ciências sociais, pois algumas discussões são produzidas num plano abstrato. Apesar de sua abstração, os efeitos e resultados da mesma afetam a todos de um determinado contexto social. No Brasil, construções como o "jeitinho brasileiro" acabam por legitimar e criar terreno fértil para práticas corruptivas, especialmente no âmbito da Administração Pública, que por vezes geram violações sistemáticas aos direitos fundamentais. Ações concretas anticorrupção e o desenvolvimento de políticas públicas devem ser fomentadas e realizadas para que sejam efetivados os direitos insculpidos na Carta de 1988.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Administração Pública; Corrupção

Abstract: The term corruption, besides being broad, also presents itself in a complex way for the social sciences, since some discussions are produced on an abstract plane. Despite its abstraction, the effects and results of it affect everyone in a given social context. In Brazil, constructions such as the "Brazilian way" end up legitimizing and creating fertile ground for corruptive practices, especially in the Public Administration, which sometimes generate systematic violations of fundamental rights. Concrete anticorruption actions and the development of public policies must be fostered and carried out in order to realize the rights enshrined in the 1988 Constitution.

Key words: Fundamental Rights; Public Administration; Corruption

¹ Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado em Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Titular da Universidade do Grande Rio. Professor Adjunto da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Rio. Presidente do Instituto Brasileiro Pacificador (IBP). Advogado. Contato: sidneyguerra@terra.com.br

² Mestrando em Direito Constitucional (PPGDC/ UFF). Pós Graduado em Direitos Humanos e Saúde (FIOCRUZ). Advogado e Bacharelado em Sociologia (UFF). Contato: caio.guerra@terra.com.br

1. Introdução

A Constituição alberga as opções políticas fundamentais de uma comunidade, portanto sujeita-se às variações temporais e espaciais identificadoras, em cada caso, do povo e da época histórica que visa regular. Ela, como estatuto jurídico do político, define os princípios políticos constitucionalmente estruturantes, estipula a configuração e disposição organizacional do Estado e do governo, estabelece as atribuições e competências constitucionais dos órgãos de direção política, e determina os princípios, formas e processos fundamentais da formação da vontade política e das tomadas de decisões pelos órgãos político-constitucionais.

No que tange ao funcionamento da Administração Pública, o legislador constituinte foi claro ao erigir ao patamar de princípios constitucionais que regem a atividade administrativa a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme prescreve o artigo 37 caput.

Indubitavelmente que a Administração Pública dispõe de farto arcabouço legislativo, que deveria ser suficientemente hábil para pautar as ações do gestor público na condução do ente estatal. Apesar disso, o que se verifica na prática é que as regras e os princípios norteadores da Administração Pública são aviltados com muita frequência em razão de procedimentos realizados por gestores públicos ao arrepio da lei.

Os atos de corrupção praticados nos entes da federação brasileira, em todos os níveis, produzem severos prejuízos para os administrados, sendo certo que a não prestação de diversos serviços tem gerado enorme déficit para a concretização de direitos fundamentais.

Infelizmente o noticiário brasileiro tem sido “bombardeado” com notícias de corrupção que envolvem gestores estatais que ao desviarem os recursos públicos acabam por não atender as demandas da sociedade brasileira no que tange à prestação de vários direitos, como por exemplo, saúde, educação, segurança etc.

O presente estudo se propõe a tratar do grave e terrível tema que produz prejuízos indivisíveis para a sociedade brasileira que versa sobre “A corrupção na Administração Pública como elemento violador de direitos fundamentais”, utilizando-se de dois casos que aconteceram no Estado do Rio de Janeiro (infelizmente há milhares que poderiam ser utilizados neste estudo, a começar pelos atos de corrupção e seus resultados nefastos que foram descobertos pela Operação Lava Jato), onde evidenciam-se desvios de recursos públicos que deveriam ser utilizados na prestação de serviços eficientes, como por exemplo em prol do direito social à saúde. O tema, por si só, implica a elaboração de um verdadeiro “tratado”³ sobre a matéria e enseja reflexões sobre Administração Pública, corrupção, Direitos Fundamentais.

³ Neste artigo não se tem pretensão de alargar a discussão ora apresentada até em razão do espaço e proposta ora apresentada. Todavia, o presente estudo tem seu escopo alargado, enquanto projeto de pesquisa, cujos resultados serão melhores aportados quando da

2. Breves considerações sobre Administração Pública

A Administração Pública consiste em um conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado ou seus delegados, sob o regime de Direito Público, com o objetivo fim de atender as necessidades concretas da coletividade, ou seja, é todo o aparelhamento do Estado para a prestação dos serviços públicos, para a gestão dos bens públicos e interesses comuns da sociedade.

Corroborando esse entendimento, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, conceitua a "Administração Pública como atividades preponderantemente executórias, definidas em lei como funções do Estado, responsável pela gestão de recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos."⁴

Nesse contexto, evidencia-se que a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais e constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos subordinados e dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa que as executa.⁵

Deste modo, partindo-se do conceito amplo acima apresentado é possível extrair que de todas as funções desempenhadas pelo Estado⁶ a função administrativa é a mais ampla haja vista que é por meio dela que o Estado cuida da gestão de seus interesses, bem como de toda coletividade. Complementando o asserto, evidencia-se que a Administração Pública em sentido estrito compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.⁷

Zanella Di Pietro afirma que a Administração designa o conjunto de serviços e entidades incumbidos de concretizar as atividades administrativas e caracteriza-se pela execução das decisões políticas e legislativas emanadas pelo Poder Público, isto é, "a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo."⁸

conclusão do mesmo.

⁴ MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 2009. p. 125.

⁵ DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50.

⁶ A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é composta por três Poderes políticos instituídos pela Constituição Federal de 1988, são eles: o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Os Poderes são "harmônicos e independentes, como apregoa o art. 2º da Carta vigente. A tripartição de Poderes abrange também os Estados-membros, mas nos Municípios vigora a bipartição de Poderes, porque em sua estrutura orgânica se apresentam apenas o Executivo e o Legislativo. (CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 446)

⁷ Idem.

⁸ DI PIETRO, M. S. Za., op. cit., p. 50.

Na mesma toada, José dos Santos Carvalho Filho⁹ ratifica as concepções assinaladas e enfatiza que a expressão Administração Pública admite mais de um sentido para sua fiel compreensão, que pode ser dividido em sentido objetivo e subjetivo, onde o sentido objetivo exprimirá “a ideia de atividade, tarefa, ação, enfim a própria função administrativa, constituindo-se como o alvo que o governo quer alcançar”¹⁰; enquanto o “sentido subjetivo, ao contrário, indica o universo de órgãos e pessoas que desempenham a mesma função.”¹¹

Impende assinalar que Administração Pública, em sentido objetivo, possui algumas importantes características quanto a sua atividade, finalidade e regime jurídico, pois é uma atividade concreta e imediata, com finalidade de executar a vontade do Estado, sob um regime, predominantemente, de direito público, embora possa submeter-se ao direito privado, ou parcialmente público, realizada em prol dos interesses coletivos.¹²

Uma vez apresentada os contornos gerais da Administração Pública, bem como os principais objetivos da atividade administrativa, torna-se essencial, para melhor percepção didática deste estudo, apresentar algumas ideias sobre os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

3. Os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa

A Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 37, elencou os princípios que regem a atividade administrativa¹³. Tal fato é relevante, pois os princípios administrativos são axiomas e postulados que norteiam o *modus operandi* de toda a Administração Pública.

Com efeito, atualmente não há dúvidas de que a estrutura normativa é composta por princípios¹⁴ e regras jurídicas.¹⁵ Os princípios, que são mais

⁹ CARVALHO FILHO, J. S. op. cit., p. 447.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem.

¹² DI PIETRO, M. S. Z., op. cit., p. 57.

¹³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte(...)

¹⁴ Sobre princípios, colhe-se a manifestação de BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*, 7. ed. Brasília: UNB, 1996, pp. 158-159: “Os princípios gerais são, a meu ver, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. O nome de princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre os juristas se os princípios são normas. Para mim não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as demais. E esta é também a tese sustentada por Crisafulli. Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos são dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio da espécie animal obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são extraídos e empregados é a mesma cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E por que não deveriam ser normas?”.

¹⁵ GUERRA, S. *Estado e direitos humanos em tempos de crise*. Curitiba: Instituto Memória, 2018, capítulo I.

genéricos e abstratos do que as regras, não estão subsumidos a uma situação de fato, possuindo uma dimensão de peso ou importância. Para sua aplicação, não importa que os princípios estejam previstos no texto constitucional ou não.

O conceito de princípios foi elaborado por Josef Esser, em 1956. Para esse autor os princípios, ao contrário das normas (regras), não contêm diretamente ordens, mas apenas fundamentos (critérios para justificação de uma ordem). Ademais, segundo o critério de *fundamento de validade*, adotado por Wolff-Bachof e Forsthoff, os princípios seriam diferentes das regras por serem dedutíveis objetivamente do princípio do Estado de Direito, da ideia de direito ou do princípio da justiça. Eles funcionariam como fundamentos jurídicos para as decisões.¹⁶

Nessa linha, Karl Larenz define os princípios como sendo normas jurídicas que não possuem uma situação fática determinada. Segundo ele, princípios "enquanto 'ideias jurídicas materiais' são manifestações especiais da ideia de direito, tal como esta se apresenta no seu grau de evolução histórica, alguns deles estão expressamente declarados na Constituição ou noutras leis; outros podem ser deduzidos da regulação legal, da sua cadeia de sentido, por via de uma 'analogia geral' ou do retorno à *ratio legis*; alguns foram 'descobertos' e declarados pela primeira vez pela doutrina ou pela jurisprudência, as mais das vezes atendendo a casos determinados, não solucionáveis de outro modo, e que logo se impuseram na 'consciência jurídica geral', graças à força de convicção a eles inerente. Decisiva permanece a sua referência de sentido à ideia de Direito".¹⁷

Em apertada síntese, pode-se afirmar que os princípios "são normas imediatamente finalísticas, para cuja concretização estabelecem com menor determinação qual o comportamento devido, e por isso dependem mais intensamente da sua relação com outras normas e de atos institucionalmente legitimados de interpretação para a determinação da conduta devida".¹⁸

Assim, evidencia-se que o princípio da legalidade orienta todos os atos da Administração Pública e apresenta-se como fator decisivo para garantia do Estado do Direito, pois vincula os atos emanados pela atividade administrativa às determinantes existentes na lei. Deste modo, "toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita"¹⁹

Parafraseando o entendimento esposado por Celso Antonio Bandeira de Melo, "o princípio implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades administrativas"²⁰, dentro dos ditames legais pré-estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Depreende-se que todos os atos emanados da atividade administrativa estatal deverão obedecer aos ditames trazidos pela Carta Magna brasileira, a fim de evitar vícios posteriores e eventual nulidade de seus atos,

¹⁶ ÁVILA, H. B. "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade." *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p.151-179, jan./mar. 1999.

¹⁷ LARENZ, K. *Metodologia na ciência do direito*. Tradução de José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 577.

¹⁸ ÁVILA, H. B., op. cit. p.167.

¹⁹ CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 25. Ed. São Paulo: 2016, p.19.

²⁰ MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 20.

gerando transtornos não só para própria Administração como para seus servidores e administrados.

Contudo, não se pode olvidar que a busca pela legalidade dos atos exarados pelo Poder Público deve estar em equilíbrio com a busca pela máxima eficiência de seus atos, em observância ao princípio da eficiência, igualmente arraigado no texto constitucional. Isto porque a Administração Pública deve se afastar cada vez mais da caracterização de uma "entidade burocrática que se insere no contexto de total submissão ao texto legal e à excessiva fixação de regras para o alcance do objetivo pretendido, o que muitas vezes, acaba por enfatizar os meios em detrimento de um resultado mais eficiente."²¹

Por isso é que tem-se apresentado como o modelo mais adequado o que consagra a Administração Pública gerencial²² que "caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando critérios de aplicação do controle de serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da Administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático."²³

²¹ COELHO, D. . "Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 37 n. 147 jul./ set. 2000. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf?. Acesso em: 22 de jun de 2015.

²² Segundo PEREIRA, L. C. B. *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996: A administração pública gerencial emergiu "na segunda metade do século XX, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática. Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão. O autor, complementa ainda que a administração pública gerencial assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da res publica pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. Rent-seeking é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial — a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato — além de ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado."

²³ COELHO, D. M. "Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial". *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 37 n. 147 jul./ set. 2000. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf?. Acesso em: 22 de jun de 2015.

Não por acaso que o princípio da eficiência, introduzido expressamente na Carta Magna brasileira pela Emenda Constitucional nº 19/98, está intimamente atrelado a ideia da prestação de um serviço público de qualidade e eficiente, que atenda as demandas sociais da coletividade com o menor custo possível para o erário, ou seja, "o núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios e dinheiro público."²⁴

Hely Lopes Meirelles assevera que o princípio da eficiência é dever da Administração Pública e que este "é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros."²⁵

Note-se que o referido autor afirma que a expectativa é que a função administrativa não seja exercida apenas com legalidade, ou seja, a atividade estatal deve ser desempenhada pela soma dos princípios da legalidade, da eficiência, bem como dos demais previstos no ordenamento jurídico, a fim de auferir resultados que correspondam à boa administração, produzindo ganhos satisfatórios em prol do bem comum.

Ressalte-se, ainda, que a concepção de que a boa administração consiste em compilar os denominados princípios constitucionais norteadores e adequar todos os atos emanados pela Administração Pública à estes, consolidando-se cada vez mais ao cenário jurídico brasileiro, tanto que alicerçado nos ensinamentos de Diogo de Figueiredo, ao afirmar que "a Administração despe-se das galas do poder para apresentar-se como uma função, que as novas tendências reclamam ser desempenhadas não apenas com observância da legalidade – uma administração eficaz – mas com atendimento da legitimidade e da moralidade – uma administração eficiente e efetiva, numa palavra – uma boa administração – erigida a dever do Estado e direito dos administrados."²⁶

Assim, de acordo com Diogo Figueiredo, os atos da Administração devem respeitar o princípio da legalidade, sem desprezar o princípio da moralidade, evidenciados no artigo 37 da Constituição Federal, vez que, normalmente, estão interligados.

Na mesma toada, José dos Santos Carvalho Filho assevera que "embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, *ipso facto*, o princípio da legalidade."²⁷

O princípio da moralidade consiste em impor ao administrador público o atendimento aos preceitos éticos regentes da função administrativa na realização de suas condutas, tendo em vista que a falta deste pode prejudicar a

²⁴ CARVALHO FILHO, J. S., op. cit., p. 29.

²⁵ MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p.102.

²⁶ MOREIRA NETO, D. F. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 145.

²⁷ CARVALHO FILHO, J. S. op. cit., p. 21.

administração. Nesse sentido, é essencial que a moralidade administrativa²⁸ esteja presente em todos os atos da administração pública, vez que o administrador além de obedecer à estrita legalidade, deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, reverberando mais uma vez o entendimento de que a união dos princípios constitucionais desembocam numa máquina pública eficiente, efetiva e eficaz²⁹.

Não se pode olvidar que os princípios da impessoalidade e da publicidade, igualmente introduzidos no texto constitucional brasileiro, possuem o claro propósito de consolidar as diretrizes basilares necessárias para uma gestão pública de excelência no cenário brasileiro.

José do Santos Carvalho Filho afirma que o princípio da impessoalidade trata-se de "uma faceta do princípio da isonomia"³⁰ e isto impõe ao administrador o dever de atuar sempre de forma impessoal, dispensando aos administrados tratamento igualitário a todos que se encontrem em idêntica situação jurídica, vez que todos devem ser tratados de acordo com os ditames legais (legalidade) em observância ao disposto no art. 5º da Constituição Federal.

Por fim, tem-se o princípio da publicidade que determina que todos os atos da Administração devem ter ampla divulgação entre os administrados para que estes tenham "possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos"³¹, conforme preconiza o texto constitucional citado alhures.

Assim, a publicidade, como princípio da Administração Pública abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.³²

²⁸ Segundo MEIRELLES, H. L. op. cit., p. 104, a moralidade administrativa difere-se amplamente da moralidade comum, pois "*ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas, não só pela distinção entre o bem e o mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa.*"

²⁹ Neste sentido, CARVALHO FILHO, J. S. op. cit., p. 18 afirma que a eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade: "*A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, a eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração, o sentido é tipicamente instrumental. Já a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas, sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia e efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Além mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.*"

³⁰ Idem, p.20.

³¹ CARVALHO FILHO, J. S. op. cit. p. 25.

³² MEIRELLES, H. L. op. cit., p.274.

Note-se que o objetivo do princípio da publicidade é tornar notório os atos exarados pela Administração Pública, a fim de dar conhecimento aos seus administrados e não permitir que atos eivados de ilegalidade prosperem.

Sem embargo, os atos da corrupção na Administração Pública decorrem pela inobservância dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, onde os agentes públicos adotam práticas fraudulentas para auferirem recursos que deveriam ser destinados para o bem da própria coletividade.

4. A corrupção na Administração Pública

O termo corrupção parece que está impregnado no consciente da sociedade brasileira. Um dos temas mais recorrentes, quando da elaboração de um quadro desenvolvido por uma emissora de televisão³³, por ocasião das eleições de 2018, onde as pessoas gravam um vídeo com o "Brasil que eu quero" trata exatamente sobre a corrupção.

A população brasileira tem sido "bombardeada" por diversas notícias negativas, seja no campo político, econômico, social, cultural, desportivo etc. Num olhar menos atento poderia ser suscitado o seguinte comentário: essas notícias se apresentam em várias outras partes do globo. Isso é verdade. Todavia, evidencia-se que muitos dos problemas que alcançam os diversos setores no Brasil decorrem de atos de corrupção. Ao que parece, a corrupção está impregnada na consciência de muitos brasileiros, seja na esfera pública ou na privada, cujos efeitos são extremamente nocivos, em todos os níveis e campos, é verdade, mas que alcançam resultados ainda mais significativos quando praticados no âmbito da Administração Pública que acaba por não atender as demandas dos administrados, em especial, dos direitos fundamentais de cunho social.

Antes de assinalar aspectos relativos ao tema indicado, para efeito de melhor contextualização da matéria, imperioso expandir algumas inflexões sobre corrupção³⁴.

Helôisa Starling, valendo-se da origem grega da palavra, acentua que corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; e algo que se degrada no momento de ruptura cujos conseqüências são bastante consideráveis:

³³ Disponível em <https://g1.globo.com/vc-no-g1/noticia/que-brasil-voce-quer-para-o-futuro-saiba-como-enviar-o-seu-video.ghtml>

³⁴ O termo corrupção pode ser apresentado e trabalhado em vários contextos e realidades. Neste estudo cujo enfoque principal é a corrupção na Administração Pública, o enfoque estará voltado precipuamente para a matéria. Não obstante, a título ilustrativo, pode se apresentar corrupção como o efeito ou ato de corromper alguém ou algo, com a finalidade de obter vantagens em relação aos outros por meios considerados ilegais ou ilícitos. Etimologicamente, o termo "corrupção" surgiu a partir do latim *corruptus*, que significa o "ato de quebrar aos pedaços", ou seja, decompor e deteriorar algo.

A ação de corromper pode ser entendida também como o resultado de subornar, dando dinheiro ou presentes para alguém em troca de benefícios especiais de interesse próprio. A corrupção é um meio ilegal de se conseguir algo, sendo considerada grave crime em alguns países. Normalmente, a prática da corrupção está relacionada com a baixa instrução política da sociedade, que muitas vezes compactua com os sistemas corruptos. Disponível em <https://www.significados.com.br/corruptcao/>. Acesso em 27/04/18.

“De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.”³⁵

Maurício Abdalla³⁶ afirma que a corrupção não é um desvio na política que possa ser corrigido pelo lado moral, mas forma essencial e necessária de funcionamento do Estado no capitalismo e destaca o efeito que a corrupção pode produzir numa democracia:

“Nas democracias burguesas a instituição da representação adquiriu um fim em si mesma. Ao invés de se escolher representantes para servirem como meio para o exercício do poder de toda a sociedade, a democracia se diluiu na escolha de representantes, não são os cidadãos que exercem a soberania, mas uma aristocracia com o nome de democracia. Nesse modelo de sistema político, os setores sociais que conseguem controlar os representantes eleitos são os que realmente detêm a soberania. Uma vez que esse controle é exercido geralmente por quem tem mais dinheiro.”³⁷

Norberto Bobbio, também sobre este tema tormentoso, teve oportunidade de se manifestar ao assentar que a corrupção se apresenta como:

“Fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do Estado. Podemos encontrar três tipos de corrupção: a prática de recompensa para mudar em seu favor o sentir de um funcionário público, o nepotismo que é a concessão de empregos ou contratos públicos, baseando não no mérito, mas sim na parentela e o peculato para desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado.”³⁸

Com efeito, partindo-se da ideia acima esposada evidencia-se que a corrupção na sociedade brasileira está, de certo modo, também vinculada ao funcionamento do modelo implementado no território nacional por grupos estruturalmente e historicamente detentores de poder. No Brasil, como já apontava Raymundo Faoro, sempre teve associação, e até mesmo confusão, entre capital público e privado. Surgiu assim uma combinação do que era estatal com o que era privado, obedecendo este às diretrizes daquele, com compensações de seu estímulo e proteção. Estabeleceram-se, assim, grupos intimamente conectados no tecido público, em um “jogo” de trocas de vantagens em que grupos políticos se fortaleceram, fato esse que gerou uma disparidade de relações de poder em que

³⁵STARLING, H. M. M. “Ditadura Militar”. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p.259

³⁶ABDALLA, M. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acesso em 13/11/2017

³⁷ABDALLA, M. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acessado: 13/11/2017

³⁸ BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2ª ed. 1986, p.198

fomentou-se a formação do patronato político brasileiro viciado em poder. Neste sentido enfatizou:

“Entre o Estado e o particular, na exploração dos tributos e dos monopólios, se fixa, densa e ávida, impiedosa e insaciável, uma camada de exploradores, alimentada pela Coroa (...) Dos redondos contratos sobrarão muito pra corrupção (...) Os próprios cargos públicos do Brasil, reservados a premiar serviços e colocar a nobreza ociosa, passaram a ser vendidos, a partir do século XVIII (...) A burguesia, fechado o caminho da revolução industrial no país, se converte em apêndice da nobreza, apêndice que seus rendimentos e se assenhoreia de privilégios.”³⁹

Com isso, para entender algumas discussões propostas sobre a corrupção no contexto brasileiro, torna-se interessante assinalar o que ficou caracterizado como o “jeitinho brasileiro”. Alguns estudiosos⁴⁰ tiveram a oportunidade de construir e discutir, numa perspectiva social-histórica, como surgiu esse traço marcante da formação da personalidade do caráter nacional.⁴¹

Nesta esteira, Luis Barroso enfatiza que “em sua essência, o jeitinho envolve uma pessoalização das relações, para o fim de criar regras particulares para si, flexibilizando ou quebrando normas sociais ou legais que deveriam se aplicar a todos. Embutido no jeitinho, normalmente estará a tentativa de criar um vínculo afetivo ou emocional com o interlocutor”⁴² (grifos nossos).

Note-se que o tal “jeitinho” se engendra dentro da “confusão” feita entre a esfera pública com a privada, no sentido de que há uma pessoalização das relações que sempre beneficiam o interlocutor, pois o mesmo acaba por criar regras que se tornam benéficas para si e que em situações cotidianas acarretam em atos de corrupção, como por exemplo, o pagamento de suborno para funcionários públicos com o intuito de que seu processo administrativo seja mais célere.

Evidencia-se que corrupção também se manifesta em razão de comportamentos corruptivos praticados por indivíduos que não compõem a estrutura político-administrativa, ou seja, que não são agentes públicos, mas que se valem da corrupção instalada nos diversos setores e que igualmente adotam práticas corruptivas ao pagar, por exemplo, suborno para obtenção de tratamento médico-hospitalar ou qualquer outra ação que venha a ser praticada pelo Estado.

A corrupção pode ainda se manifestar, de forma indireta, quando autoridades públicas permitem por meio de suborno, por exemplo, que sejam comercializados e depositados resíduos tóxicos, sem a cautela devida, em áreas de

³⁹ FAORO, R. *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 11.ed. São Paulo: Globo, 1997, p.233,234.

⁴⁰ HOLLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991. DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997; e O jeitinho brasileiro. Entrevista ao Blog Mania de história <https://maniadehistoria.wordpress.com/o-jeitinho-brasileiro/> Acesso em 29/04/2018.

⁴¹ Neste estudo não se tem a pretensão de alargar a ideia e construções teóricas sobre o “jeitinho brasileiro”, contudo torna-se fundamental que a “cultura” do “jeitinho brasileiro” está intimamente ligada a práticas de corrupção, que foi sendo, infelizmente, “construída” ao longo do tempo no Estado brasileiro.

⁴² BARROSO, L. R. “Ensaio sobre o Jeitinho brasileiro”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>, Acessado: 29/04/18

grande densidade demográfica e que potencialmente produz significativos prejuízos para as pessoas do entorno (como por exemplo danos à saúde).

Tal situação é definida por Renato Janine Ribeiro⁴³ como "corrupção cultural" pois, segundo ele, "expressa uma cultura forte em nosso país, que é a busca do privilégio pessoal somada a uma relação com o outro permeada pelo favor. É, sim, antirrepublicana. Dissolve ou impede a criação de laços importantes." Apresenta também a ideia da "corrupção organizada", a qual "organiza-se sob a forma de complô para pilhar os cofres públicos e mal deixa rastros."⁴⁴

Não se pode olvidar que a "corrupção cultural" é visível para qualquer pessoa. Suas pegadas são evidentes, diferentemente da "corrupção organizada, a qual quem a integra não aparece, a não ser depois de investigações demoradas, que requerem talentos aprimorados da polícia, de auditores de crimes financeiros ou mesmo de jornalistas especializados, importando assim um grande impasse social/institucional gerado por modalidades da própria corrupção.

Indubitavelmente que o combate deve ser feito a esses dois tipos de corrupção pois, conforme acentua Ribeiro, "a corrupção enquanto cultura nos desmoraliza como povo. Ela nos torna "blasé". Faz-nos perder o empenho em cultivar valores éticos. Porque a república é o regime por excelência da ética na política: aquele que educa as pessoas para que prefiram o bem geral à vantagem individual. Daí a importância dos exemplos, altamente pedagógicos."⁴⁵

Independentemente do tipo de corrupção que venha a ser praticado, o certo é que seus efeitos são nefastos, e no âmbito da Administração Pública, evidencia-se que para a ocorrência de corrupção é necessário que o agente público esteja no desempenho de uma determinada função e que se preste a atender interesses particulares ou de terceiros que destoam de suas funções típicas e do respectivo órgão ao qual presta serviços.

Em alentado estudo sobre a matéria, Rogério Léa⁴⁶ acentua que quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipofuncionamento material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar

⁴³ RIBEIRO, R. Ja. "Corrupção cultural ou organizada?" Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2806200909.htm>> Acessado: 10/10/2017.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ LEA, R. G. "Os efeitos deletérios da corrupção em face dos Direitos humanos e fundamentais". *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Sem embargo, os interesses movidos por uma “pseudo” democracia vinculada aos discursos dos idealistas da época pós ditadura, foram plasmados (em parte) na Carta Magna hoje vigente. Contudo, observa-se que a concretização de alguns dispositivos previstos na norma fundamental não ocorre por inúmeras razões, sendo ao nosso sentir, principalmente em razão da corrupção sistêmica na Administração Pública.

Para corroborar o acima indicado serão apresentados dois casos que aconteceram nos municípios do Rio de Janeiro e Duque de Caxias, ambos no Estado do Rio de Janeiro, que identificam atos de corrupção na Administração Pública que impactaram diretamente na concretização de direitos sociais.

4.1. Operação Cadeia Velha – RJ

A operação denominada “Cadeia Velha” foi deflagrada no dia 14 de novembro de 2017 e envolveu agentes do Ministério Público e cerca de 150 policiais federais, por ordem do Desembargador Federal Abel Gomes, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), relator da força-tarefa da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro.

Segundo o Ministério Público Federal e a Polícia Federal, a contabilidade paralela da Fetranspor⁴⁷ chegou a movimentar entre 2010 e 2016 cerca de R\$ 350 milhões em propinas. Documentos entregues pelo delator da operação apontam o envolvimento de agentes públicos do Legislativo e do Executivo⁴⁸, sendo que dois dos principais parlamentares do Estado do Rio de Janeiro⁴⁹ estão entre os principais beneficiários das propinas e teriam recebido valores de R\$ 49,96 milhões e R\$ 38,62 milhões da Fetranspor.

A partir desta operação, pode ser evidenciada a prática de vários delitos, inclusive o crime de corrupção, sendo certo que a corrupção organizada (estruturada), onde há uma tentativa de se encobrir com maior precisão os rastros

⁴⁷ Fetranspor é a Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro, que congrega dez sindicatos de empresas de ônibus que atuam no transporte urbano, interurbano e de turismo e fretamento. Tem por objetivo a representação das empresas de ônibus diante da sociedade e esferas governamentais, incentivar sindicatos e empresas do sistema ao aprimoramento contínuo dos serviços e manter intercâmbio com outras entidades da sociedade civil, visando a dar sua contribuição para o desenvolvimento do

Estado. Disponível: https://pt.wikipedia.org/wiki/Federa%C3%A7%C3%A3o_das_Empresas_d_e_Transportes_de_Passageiros_do_Estado_do_Rio_de_Janeiro Acesso: 09/10/2017.

⁴⁸ Segundo os investigadores, o esquema criminoso contava com a participação de agentes públicos dos poderes Executivo e do Legislativo (inclusive do Tribunal de Contas do Estado - TCE) e de grandes empresários da construção civil e do setor de transporte do estado. REDAÇÃO, Carta Capital. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/alerj-manda-soltar-picciani-e-deputados-presos-na-operacao-cadeia-velha> > Acesso: 18/11/2017.

⁴⁹ Os parlamentares (sendo dois ex-presidentes da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro) foram indiciados na Operação Cadeia Velha, deflagrada na terça-feira 14 pelo Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF). A operação investiga o uso dos cargos públicos para corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas, em combinação com as empresas de ônibus.

dos crimes praticados, esteve bem caracterizada a partir da participação de agentes públicos dos poderes Executivo e Legislativo, inclusive do primeiro escalão.

O esquema criminoso investigado pela Operação Cadeia Velha levou o estado do Rio de Janeiro a deixar de arrecadar R\$ 183 bilhões em tributos no período de cinco anos. Nesse sentido, o delegado de Polícia Federal Alexandre Ramagem Rodrigues afirmou que:

“O conluio criminoso se traduzia em excessivos benefícios fiscais em favor de determinadas empresas e empreiteiras, que levaram a que o estado deixasse de arrecadar em um período de cinco anos mais de R\$ 183 bilhões, ocasionando o atual colapso nas finanças do estado - com este efeito avassalador que essa corrupção sistêmica causou à Administração Pública.”⁵⁰

Indubitavelmente que os prejuízos para os cidadãos são enormes, ficando evidente que os interesses espúrios, alavancados por práticas e atos de corrupção, acabaram por se sobrepor ao interesse da própria coletividade. Não por acaso é que a frota de ônibus do Rio de Janeiro encontra-se em péssimas condições de uso, o que gera prejuízos não apenas em relação à circulação e a segurança, mas também em relação a outros direitos fundamentais, como por exemplo a própria saúde, ao terem que se submeter a um transporte coletivo em dias muito quentes, especialmente no forte verão carioca, que acaba por produzir prejuízos para muitos, especialmente idosos e crianças.

De fato, as cifras milionárias ofertadas por empresários de empresas de ônibus a agentes estatais do legislativo e do executivo decorrentes de atos de corrupção, se fossem devidamente investidas no aumento das frotas de ônibus, na instalação de aparelhos de ar-condicionado nos veículos e na própria prestação de um serviço de transporte de qualidade, atenderia, neste particular, ao mandamento constitucional em relação a esta matéria, fato que não ocorreu e infelizmente ainda não acontece.

4.2. Praça 51 em Xerém - Duque de Caxias - RJ

O atual prefeito de Duque de Caxias Washington Reis e outras cinco pessoas participaram de um esquema de fraudes em licitação para a construção de uma praça no bairro de Xerém, no mesmo município. Apesar dos fatos graves ocorridos na primeira gestão do referido Prefeito (2005-2008), que culminaram inclusive com sua condenação, o mesmo foi reeleito para o cargo nas eleições passadas para o período de 2017 a 2020.

A robusta sentença condenatória, de 54 páginas, de lavra do Juiz Paulo Cabana, da 2 Vara Cível da Comarca de Duque de Caxias, que versa sobre o pagamento de um milhão de reais pagos para a Praça 51, em Xerém, cuja obra jamais saiu do papel, versa, em síntese, sobre irregularidades no serviço de urbanização da referida Praça.

⁵⁰ OLIVEIRA, N. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/pf-investiga-desvios-de-r-183-bilhoes-em-tributos-na-operacao-cadeia-velha>>. Acesso: 16/11/2017

As condutas ímprobas atribuídas ao Prefeito encontram-se descritas em fls. 17 e 18, especialmente a assinatura de contrato que restou descumprido (078/2008); e a edição de vários atos que geraram danos ao erário do Município.

O autor da ação⁵¹ formulou os seguintes pedidos: a) decretação da indisponibilidade dos bens do réu, em sede cautelar; b) ressarcimento do dano experimentado pelo erário; c) decretação da perda da função pública que o réu estiver exercendo; d) suspensão dos direitos políticos do réu; e) pagamento de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano; f) compensação por dano moral coletivos.”

O Ministério Público atribuiu ao réu (atual prefeito de Duque de Caxias) as seguintes condutas ímprobas: a) mentor de estrutura hierárquica montada para a prática de fraudes a licitações; b) aquisição do imóvel onde seria construída a praça através de “laranja”; c) determinação da construção de praça de grande porte em local inadequado em vista da densidade demográfica; d) determinação de alteração do prazo do contrato para utilização de verbas oriundas de royalties de petróleo.

Sem embargo, a não realização das obras da praça 51 em Xerém e o desvio de dinheiro público que deveria ser destinado para aquela atividade, conforme estabelece a sentença condenatória, viola frontalmente a previsão constitucional estampada na Carta Magna, em especial, o direito social ao lazer.

5. À guisa de conclusão inacabada: a corrupção na Administração pública como elemento violador aos direitos fundamentais.

O Estado brasileiro tem sido cada vez mais demandado para enfrentar os reclamos de uma sociedade ávida por justiça social. Compete a ele (Estado) produzir comandos normativos pertinentes e desenvolver políticas públicas para enfrentar as mazelas sociais, bem como promover a dignidade da pessoa humana, em observância ao dispositivo constitucional que preceitua, dentre os objetivos da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da Constituição de 1988).

Infortunadamente, o amparo às pessoas para que tenham condições de vida digna é descumprido por ações que reduzam, em termos de acesso, ao bem jurídico tutelado pelo mínimo existencial, como também pela omissão de concretização de uma previsão normativa ou mesmo pela falta de edição de um ato normativo que viabilize o alcance de um *status* jurídico favorável ao indivíduo.

Políticas públicas instituídas para conferir ao ser humano tratamento digno além de apresentarem falhas funcionais e estruturais, igualmente não se concretizam, em várias situações, por falta de interesse político e atos de corrupção.

Ademais, as práticas de inclusão social (políticas governamentais) que normalmente são de competência ou atribuição a serem executadas pela

⁵¹ Conforme o processo n. 0023971.29.2012.8.19.0021. Autores Município de Duque de Caxias e outro. Réus Washington Reis e outros. 2 Vara Cível da Comarca de Duque de Caxias – RJ.

Administração Pública (Poder Executivo), não são atingidas ou adiadas porque em muitos casos são desviadas dos seus objetivos e também por falta de recursos financeiros, muitos deles carreados para agentes públicos em razão de atos de corrupção.

O paternalismo e assistencialismo, com alguma frequência, permeiam o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, lazer, entre outros, ainda não são reconhecidos plenamente como direitos fundamentais. Ao contrário, é comum que os direitos sociais sejam confundidos como favor político, caridade ou privilégio de certas pessoas em detrimento de outras. Daí resulta imperioso que omissões perante direitos fundamentais, das quais afastam a aplicabilidade e o respeito aos direitos sociais, sejam rebatidas.

Os dois casos apresentados neste estudo demonstram como muitas relações são produzidas no âmbito da Administração Pública e corroboram a ideia de que atos de corrupção praticados acabam por impedir na concretização de direitos fundamentais, muito especialmente os denominados de segunda dimensão⁵².

Indubitavelmente que a corrupção produzida por agentes públicos, no âmbito da Administração Pública, repercute de maneira severa para a não realização de políticas públicas em prol dos direitos sociais, na medida em que o dinheiro dos cofres do Estado, que deveria ser utilizado para esta finalidade, acaba por ser carreado para os "bolsos" de gestores que adotam sistematicamente atos que estão em dissonância com as regras e princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

Além do pronunciamento a ser realizado pela comunidade científica, ações a serem deflagradas por parte dos cidadãos e do Ministério Público devem ocorrer, em face do combate à corrupção, de forma a provocar o Poder Judiciário, com a finalidade de garantir a não violação de direitos elementares e a observância do princípio da dignidade da pessoa humana.

Medidas concretas anticorrupção, além do desenvolvimento de políticas públicas devem ser fomentadas e concretizadas para que sejam efetivados

⁵² GUERRA, S. *Direitos humanos: curso elementar*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 71/72: "Os direitos de segunda geração correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais que resultam da superação do individualismo possessivo decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do século XIX e início do século XX, especialmente pela crise das relações sociais decorrentes dos modos liberais de produção, acelerada pelas novas formas trazidas pela Revolução Industrial. Assim, os direitos sociais seriam aqueles necessários à participação plena na vida da sociedade, incluindo o direito à educação, a instituir e manter a família, à proteção à maternidade e à infância, ao lazer e à saúde etc. Os direitos econômicos destinam-se a garantir um padrão mínimo de vida e segurança material, de modo que cada pessoa desenvolva suas potencialidades. Os direitos culturais dizem respeito ao resgate, estímulo e preservação das formas de reprodução cultural das comunidades, bem como à participação de todos nas riquezas espirituais comunitárias."

valores substanciais e inafastáveis às pessoas em consonância com os princípios e objetivos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Definitivamente é chegado o momento de todos os atores sociais se engajarem no combate ao “câncer” da corrupção no âmbito da Administração Pública e no respeito e concretização dos direitos fundamentais na República Federativa do Brasil.

6. Referências bibliográficas

- ABDALLA, M. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/capitalismo-e-politica-a-corrupcao-primeira-parte/>> Acesso em 13/11/2017.
- ÁVILA, H. B. “A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 215, p.151-179, jan./mar. 1999.
- BARROSO, L. R. *Ensaio sobre o Jeitinho brasileiro*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>. Acesso em 29/04/18.
- BEZERRA, M. O. “Corrupção e produção do Estado”. *Repocs*, v. 14, n27, jan/jun. 2017.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. *Teoria do ordenamento jurídico*, 7. ed. Brasília: UNB, 1996.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 31. Ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- COELHO, D. M. *Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial*. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. a. 37 n. 147 jul./ set. 2000. Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/622/r147-20.pdf?. Acesso em: 22 de jun de 2017.
- DA MATTA, R. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- FAORO, R. *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 11.ed. São Paulo: Globo, 1997.
- GONÇALVES, M. D. A. P. *Ética na Administração Pública: algumas considerações*. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9538:
- GUERRA, S. *Direitos humanos: curso elementar*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GUERRA, S. *Estado e direitos humanos em tempos de crise*. Curitiba: Instituto Memória, 2018.
- GUERRA, S. *Supersalários na Administração Pública Municipal*. Belo Horizonte: Arraes, 2016.
- HOLLANDA, S. B. . *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.
- LARENZ, K. *Metodologia na ciência do direito*. Tradução de José Lamago. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.
- LEA, R. G. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos Direitos humanos e fundamentais. *As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. Santa cruz do Sul: EDUNISC, 2014
- MARTINS JÚNIOR, W. P. *Proibidade Administrativa*. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MOREIRA NETO, D. F. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 2009.