



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS PROGRAMA
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO — MESTRADO**

DESAFIOS DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROMMEL ROBATTO

RECIFE — PERNAMBUCO

2003

DESAFIOS DA ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROMMEL ROBATTO

Dissertação submetida ao Colegiado do Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Estadual de Feira de Santana, para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti.

RECIFE — PERNAMBUCO

2003

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor : ROMMEL ROBATTO

Título : Desafios da Ética na Administração Pública

Trabalho Acadêmico : Dissertação Final de Curso

Objetivo : Obtenção do Título de Mestre em Direito

IES : UFPE / UEFS / PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Área de Concentração : Direito Público

Data de Aprovação : 03 de Julho de 2003

Prof. Dr. Raymundo Juliano do Rego Feitosa

Presidente

Prof. Dr. Manoel Severo Neto

1º Examinador

Prof. Dr. Edílson Pereira Nobre Junior

2º Examinador

SALVADOR — BAHIA

2003

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais, Waldo José Robatto Campos e Doris Moreira Campos.

Ao Professor Orientador Francisco Bezerra de Queiroz Cavalcanti, pela segura e acadêmica elaboração deste trabalho.

Aos Professores Raimundo Juliano e Edilson Nobre pela co-orientação, incentivo e lições adquiridas.

Ao Prof. Wanderley Ribeiro, talentoso e estudioso no universo da educação e do Direito, pelos consertos e orientações à luz da estrutura e normas da monografia jurídica.

A todos Professores, colegas e funcionários do Mestrado.

Aos professores das universidades brasileiras, em especial os colegas da Universidade Católica do Salvador, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Estadual de Feira de Santana e Universidade do Estado da Bahia, Universidade de Santa Cruz e Faculdade de Tecnologia e Ciências.

De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.

Eu tenho saudade do que não vivi. Tenho saudade de lugares onde não fui e de pessoas que não conheci. Tenho saudade de uma época que não vivenciei, lembranças de um tempo que mesmo sem fazer parte do meu passado, marcou presença e deixou legado. Esse tempo, onde a palavra valia mais do que um contrato, onde a decência era reconhecida pelo olhar, onde as pessoas não tinham vergonha da honestidade, onde a justiça cega não se vendia nem esmolava, onde rir não era apenas um direito do rei... Ah, esse tempo existiu, eu sei. Tempo de caráter, lealdade, escrúpulos. Tempo de verdade, amizade, respeito ao próximo. Amor ao próximo. Tenho saudade do tempo em que a justiça era respeitada porque era acreditada. Acima de tudo. Autoridade máxima do dever. Zeladora dos direitos. Sem vergonha de ser o que é, de apontar o que fosse, desde que fosse o justo, o correto, o verdadeiro.

A justiça, cega para um dos dois lados, já não é justiça. Cumpre que enxergue por igual à direita e à esquerda.

Saudade da justiça imparcial, exata, precisa. Que estava ao lado da direita, da esquerda, centro ou fundos. Porque o que faz a justiça é o 'ser justo'. Tão simples e tão banal. Tão puro. Saudade da justiça pura, imaculada. Aquela que não olha a quem nem o rabo de ninguém. A que não olha o bolso também. Que tanto faz quem dá mais, pode mais, fala mais. Saudade da justiça capaz. (...) a injustiça, por ínfima que seja a criatura vitimada, revolta-me, transmuda-me, incendeia-me, roubando-me a tranqüilidade do coração e a estima pela vida.

Ruy Barbosa

RESUMO

A presente dissertação mostra os desafios da ética como formadores de cultura humana e jurídica no nosso ordenamento, com o fito de proporcionar a aplicabilidade e efetividade dos institutos jurídicos, coibindo qualquer forma de ofensa ao princípio reitor da Constituição Federal — a moralidade. Objetiva o presente estudo, retratar e reforçar a análise criteriosa da ética nas condutas dos agentes frente à máquina administrativa, com o desiderato de proteger a sociedade de modo amplo e efetivo às improbidades e desvios de finalidade cometidas pela Administração Pública. Como metodologia foi utilizada a pesquisa bibliográfica. Conforme estudo realizado, a ética ainda não se faz presente, em regra, no dia-a-dia dos brasileiros, o que influencia, sobremaneira, a Administração Pública. Entretanto, não se pode deixar de enfatizar a necessidade de, ainda que paulatinamente, a sociedade civil organizada ir exigindo novos procedimentos para a Administração Pública.

ABSTRACT

The present dissertation shows some challenges to ethics as the mold of human and judicial culture in the ordering of our society, with the purpose of developing the applicability and effectiveness of judicial institutions, curtailing any form of offense to morality, the guiding principle of the Federal Constitution. The objective of the present study is to picture and reinforce a careful analysis of ethics in the conduct of agents before the administrative machine, with the purpose of protecting society in an ample and effective manner against improbities and deviations of purpose committed by the Public Administration. Bibliographical research was used as the methodology. According to the study made, ethics is not generally present in the date-to-day life of Brazilians, which strongly influences Public Administration. However, even if slowly but constantly, it should be emphasized that organized civil society must demand new procedures from Public Administration.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I — INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	01
CAPÍTULO II — SOBRE A ÉTICA.....	05
2.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA ÉTICA	05
2.2 BREVES RAÍZES HISTÓRICAS DA ÉTICA.....	09
2.3 ÉTICA E SUA VALORAÇÃO.....	13
CAPÍTULO III — A NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO AMPLA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.....	15
3.1 SUA OBSERVÂNCIA COM A ÉTICA.....	15
3.2 DESFAZIMENTO DO ATO — UM IMPERATIVO LEGAL E ÉTICO.....	19
3.3 DA CONVIVÊNCIA HARMÔNICA DA LEGALIDADE E LEGITIMIDADE.....	20
CAPÍTULO IV — A PROTEÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	22
4.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA — REVERSO DA MORALIDADE...25	
4.2 AS OUVIDORIAS — ELO DA MORALIDADE.....	31
CAPÍTULO V — CORRUPÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: O CONCEITO E SUA DIMENSÃO COM A ÉTICA.....	33
5.1 CORRUPÇÃO: CONDOTA ÉTICA ENTRE CRIMINOSOS?.....	34
5.2 SAÍDAS PARA A CRISE ÉTICA.....	35
5.3 CORRUPÇÃO, DIREITOS HUMANOS E SEUS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	38
5.4 DOS LIMITES DE GASTO COM PESSOAL.....	40
5.5 A IMPORTÂNCIA DA BOA-FÉ ADMINISTRATIVA NUMA ANÁLISE ÉTICA.....	43
CAPÍTULO VI — CÓDIGO DE ÉTICA DO SERVIDOR CIVIL E SUA MATERIALIZAÇÃO NO DIREITO.....	47
CAPÍTULO VII — A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA VIDA PÚBLICA — SEU PODER DE CONTROLE.....	55

7.1 PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: É ÉTICA? PRIVILÉGIO OU DESVANTAGEM PROCESSUAL?.....	57
7.2 FISCALIZAÇÃO: FUNÇÃO TÍPICA DO LEGISLATIVO NO CONTROLE EXTERNO.....	60
7.2.1 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CPIs).....	60
7.2.2 IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO E MORALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO.....	62
7.2.3 A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DA MORALIDADE PÚBLICA	63
CAPÍTULO VIII — CONCLUSÕES.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
ANEXOS.....	76
ANEXO Nº1 — LEI COMPLEMENTAR Nº101, 04 DE MAIO DE 2000.....	77
ANEXO Nº2 — LEI Nº 8.730, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1993.....	99
ANEXO Nº3 — LEI Nº 6.728, DE 22 DE NOVEMBRO DE 1979.....	102
ANEXO Nº4 — LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992	103
ANEXO Nº5 — DECRETO Nº 978, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1993.....	111
ANEXO Nº6 — DECRETO Nº 983, DE 12 DE NOVEMBRO DE 1993.....	113
ANEXO Nº7 — DECRETO Nº 1.171, DE 22 DE JUNHO DE 1994.....	114
ANEXO Nº8 — LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.....	120
ANEXO Nº9 — LEI Nº 10.628, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2002.....	131