

## Ética e a Legislação Brasileira

João Bosco Barbosa Martins

“A lei não basta, os lírios não nascem da lei”.  
(Carlos Drummond de Andrade)

As principais fontes do ordenamento jurídico nacional que contemplam normas que têm a finalidade de direcionar a atuação dos agentes públicos são: Constituição Federal, lei ordinária, decretos, resoluções, portarias, códigos de ética e conduta.

Vários são os incisos da a Lex Mater relacionados com a órbita de condutas, valores e princípios éticos.

No inciso LXXIII do art. 5º da Carta Magna do Brasil há a indicação de que qualquer cidadão tem legitimidade para propor o instituto da ação popular com a finalidade de anular ato lesivo à moralidade administrativa.

A Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 – Lei da Ação Popular, em seu art. 2º, “c” e parágrafo único, “c”, traz expresso que o vício jurídico dá-se com a ilegalidade do objeto, que consiste fundamentalmente na violação da lei, regulamento ou outro ato normativo. O art. 2º, “e”, e parágrafo único, “e”, dessa mesma lei conceitua que o desvio de finalidade se caracteriza como o emprego da competência com o fim diverso do que a lei prever tanto explícita ou implicitamente, e que pode acabar sendo um fim imoral. Já o dispositivo do art. 2º, “d”, textualiza que a falsidade dos motivos ocorre quando a matéria do fato ou de direito que fundamenta aquele é materialmente inexistente ou juridicamente inexistente ao resultado obtido (art. 2º, parágrafo único, “d”). Isso é uma violação da legalidade por contrariedade à moral.

O mesmo art. 2º e seu parágrafo único da Lei n.º 4.717/65 descreve que são nulos os atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedade de economia mista, dentre outros. Esses atos atentam contra a moralidade e o remédio jurídico contra eles é a ação popular.

Já o dispositivo do § 9º do art. 14 da CF traz os casos e prazos de inelegibilidade com o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. Sendo que o § 10º do mesmo artigo menciona que o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de 15 (quinze) dias contados da diplomação, instruída a ação por provas de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

Já o caput do art. 37 da Lei Maior, que trata da Administração Pública, tem: 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:

Omissis.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e

alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O parágrafo 4º desse art. 37 assevera que atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ao se analisar a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional, pode-se deduzir que a moralidade é um princípio que deve nortear a ação do agente público no trato dos assuntos que lhe é afeto.

Existem três espécies delituais de improbidade administrativa, a saber:

- a) A que importa enriquecimento ilícito (art. 9º);
- b) A que causa prejuízo aos cofres públicos (art. 10º);
- c) Que consiste em violação aos princípios da Administração Pública (art. 11º).

O caput do art. 13 da lei estabeleceu como condição necessária à posse e ao exercício de cargo do agente público a apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivado no serviço de pessoal competente. O § 2º do artigo determina que a declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função. O § 3º assinala: “Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa”.

Para Maurício Antônio Ribeiro Lopes “o bem administrar se constitui numa situação conjuntural que produz eficazmente, condições para que o fim a que se destina o Estado seja atingido. Por isso se torna bastante claro que bem comum e moralidade administrativa são ideais que jamais se podem objetivar de modo total em simples regramento de direito positivo. Eles se caracterizam e se tornam visivelmente presentes através de ações concretas do administrador público quando se apresentam totalmente desprovidas de qualquer desvio ou abuso de poder. A moralidade administrativa, como a moralidade comum, é imanente ao direito por não se exprimir mais do que a própria validade da norma. Ela é parte íntima do direito positivo, que a tem como pressuposto fundamental. A sua violação implica em tornar inválido e censurável o ato praticado com apoio na norma, mesmo quando não exista qualquer dispositivo regrado expresso dizendo a respeito”.

Definindo as hipóteses em que o Deputado ou Senador perderá o mandato (§ 1º do art. 55), a Carta Magna descreve que: é incompatível com o decoro parlamentar o recebimento de vantagens indevidas.

Em outro dispositivo a Constituição Federal (art. 85, V) considera como um dos crimes de responsabilidade do Presidente da República o ato praticado pela autoridade maior do país que atente contra a probidade na Administração Pública.

Já a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Destaca-se que

o Título IV trata do regime disciplinar que é dividido em cinco capítulos, quais sejam: o primeiro trata dos deveres dos servidores públicos; o segundo das proibições; o terceiro da acumulação remunerada de cargos públicos; o quarto capítulo trata das responsabilidades dos servidores que agem de irregularmente no exercício de suas atribuições e finalmente o Capítulo V aborda o tema das penalidades que são aplicadas aos agentes públicos que violam preceitos legais que ensejam à aplicação de penas tipificadas no artigo 127 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

O art. 3º disciplina que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Algumas condutas previstas na lei são consideradas crimes, pois atentam contra o princípio da licitação pública, in verbis:

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua apresentação.

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório.

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo.

Art. 95. Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo:

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa à proposta ou a execução do contrato.

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito”.

A conhecida Lei de Processo Administrativo Federal, de 29 de janeiro de 1999, regula no seu art. 2º que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. O parágrafo único determina que os processos serão observados, entre outros, os critérios de:

“Omissis”.

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

O Capítulo II do diploma trata dos direitos dos administrados, entre os quais, temos que o administrado deve ser tratado com respeito pelas autoridades e agentes públicos, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações ( art. 3º, I).

No art. 6º, § único, determina que é vedada a Administração recusar, de forma imotivada, o recebimento de documentos, devendo o servidor público orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Assevera o art.18 que é impedido de atuar em processo administrativo o servidor público ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria; que tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau e que esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Outro dispositivo, de cunho ético da Lei 9.784/99, é o art. 19 que fixa que a autoridade ou agente que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

”Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem”, nos termos do art. 46. Esse artigo dá efetividade à determinação da Carta Magna (art. 5º, XXXIII), que aponta o direito do cidadão receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, bem como ao inciso XXXIV, “a” e “b” do mesmo artigo que preleciona o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

\* É Auditor-Fiscal da Receita Federal, parecerista do Escritório de Corregedoria-Geral da Secretaria da Receita Federal em Recife – PE e pós-graduando em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito de Recife da UFPE.

Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5/10/1988.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Ética e administração pública. São Paulo: RT, 1993, p. 69.

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Disponível em: <

[http://www.jur.com.br/ver\\_artigo.php?titulo=ÉTICA%20E%20A%20LEGISLAÇÃO%20BRASILEIRA](http://www.jur.com.br/ver_artigo.php?titulo=ÉTICA%20E%20A%20LEGISLAÇÃO%20BRASILEIRA) > Acesso em: 24/04/07.